

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Leif Sevón

Ehdotus Euroopan unionin uudeksi perustuslaiksi ja unionin oikeusjärjestys. Paljon muuttuu, mutta muuttuuko paljon?¹

Aluksi

Korkeimmalla oikeudella ja Korkeimmalla hallinto-oikeudella on paljon yhteistä, myös joitakin yhteisiä huolia. Niihin kuuluu muun muassa huoli oikeusvaltiokehityksestä ja erityisesti tuomioistuinten riippumattomuudesta. Tähän tähtäävä kahden tuomioistuimen yhteistointa on syventynyt viime vuosien aikana. Esiintymällä yhdessä ne voivat turvata ja kehittää tuomioistuinlaitoksen asemaa. Haluan tässäkin yhteydessä esittää kiitokseni presidentti Hallbergille antoisasta ja miellyttävästä yhteistyöstä.

Korkeimman oikeuden ja Korkeimman hallinto-oikeuden toiminnassa on myös erottavia piirteitä. Ero näkyy myös Euroopan yhteisön oikeuden asemassa tuomioistuinten toiminnassa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa yhteisön oikeuden merkitystä joudutaan pohtimaan joka-päiväisessä toiminnassa. Korkeimmassa oikeudessa yhteisön oikeus tulee harvemmin kuvaan ja joskus hieman yllättävässä yhteydessä.²

Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä tapahtuu kuitenkin muutoksia, jos sopimus Euroopan perustuslaiksi hyväksytään. Tuon tässä esille eräitä näistä muutoksista. Niiden seurauksena on todennäköistä, että unionin oikeuden merkitys yleisten tuomioistuinten toiminnassa kasvaa.

Esitykseni perustuu olennaisilta osin siihen tekstiin, joka syntyi Eurooppa-valmistelukunnan työn tuloksena.³ Kyse on siten tekstistä, joka lienee osaksi jo vanhentunut eikä ilmeisesti tule voimaan sellaisenaan. Uskon kuitenkin, ettei tällä seikalla ole nyt käsiteltävän aiheen kannalta kovin suurta merkitystä. Jollei sopimusta saada aikaan, unioni on mittavien vaikeuk-

¹ Kirjoitus perustuu Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan Studia Constitutionis Europeae -sarjassa 22.4.2004 pidettyyn esitelmään.

² Esimerkkinä voidaan mainita Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisupyyntö asiassa C-224/02 Pusa, tuomio 29.4.2004, ei vielä julkaistu. Asia koskee eläkkeen ulosmittausta. Kyse on siitä, miten Suomessa ulosmitattavan osuuden suuruuteen vaikuttaa se, asuuko velallinen Suomessa vai toisessa EU:n jäsenvaltiossa, missä eläke verotetaan.

³ Ehdotus sopimustekstiksi Euroopan perustuslaista. Eurooppa-valmistelukunnan 13 päivänä kesäkuuta ja 10 päivänä heinäkuuta 2003 yhteisymmärryksessä hyväksymä. EUVL 2003, C 169/01. Jatkossa käytän tästä nimitystä ehdotus.

sien edessä. Jos se on syntyäkseen, on todennäköistä, että se olennaisilta osiltaan syntyy ehdotuksen pohjalta. Silloin on todennäköistä, etteivät tässä käsiteltäviksi tulevat kohdat muutu merkittävästi. Pienempiä tarkistuksia tulee varmaan jo sen vuoksi, että valmistelukunnan tekstiä tiettävästi ollaan tarkistamassa juridis-tekniseltä kannalta.

Osaksi on suhteellisen helppoa arvioida, miten ehdotus tulisi toteutuessaan vaikuttamaan. Toteutuuhan lainsäädännön muutos silloin tällöin niin kuin on ajateltu. Mutta lainsäädännön muutos aiheuttaa lähes aina myös ennalta arvaamattomia seurauksia. Kiinnitän huomiota myös muutamaan sellaiseen kohtaan, jossa lopputulos saattaa muodostua hieman erilaiseksi kuin mitä on kuviteltu.

Olen jakanut esitykseni kolmeen osaan. Ensiksi käsittelen kysymystä Unionin toimivallan laajuudesta ja siihen liittyvistä seikoista, jotka voivat vaikuttaa oikeusjärjestyksen luonteeseen. Toiseksi käsittelen eräitä toimivallan käytön muodoissa tapahtuvien muutosten vaikutuksia oikeusjärjestykseen. Kolmanneksi puutun ehdotetun järjestelmän ja sen valvonnan tehokkuuteen.

Unionin toimivallan muutosten vaikutuksista

Ehdotuksen lähtökohtana on edelleen toimivallan siirtämisen periaate. Ehdotuksen 9.2 artiklan mukaan unioni toimii jäsenvaltioiden sille perustuslaissa antaman toimivallan rajoissa perustuslaissa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Toimivalta, jota perustuslaissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille.

Toimivalta jaetaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan, jaettuun toimivaltaan sekä yhteensovittamista tukevaan ja täydentämistä tarkoittavaan toimivaltaan. Toimivallan jakautumista unionin ja jäsenvaltioiden kesken on ehdotuksessa pyritty määrittelemään entistä täsmällisemmin. Sillä voidaan ehkä välttää joitakin ristiriitoja. Samalla järjestelmä kuitenkin jäykistyy. Tässä saattaa olla kyse kohdasta, jossa sopiva epämääräisyys voisi olla tarkoituksenmukaista.

Ehdotuksella laajennetaan unionin toimivaltaa. Unionin toimivalta laajenee merkittävästi rikosoikeuden ja yksityisoikeuden alalla. Muutokset ovat mielestäni luonteva seuraus integraation etenemisestä: kun poistetaan joku sisämarkkinoiden este, jokin uusi seikka muodostuu esteeksi.

Unionin toimivaltaa *rikosoikeuden alalla* käsitellään ehdotuksen III-171–III-175 artikloissa. Yhteistyötä tällä alalla edistettäisiin lähinnä neljällä välineellä: tuomioiden ja päätösten tunnustamisella, aineellisella lainsäädännöllä, oikeusviranomaisten ja vastaavien viranomaisten yhteistyöllä ja tuella rikollisuuden torjuntatyössä.

Oikeusjärjestyksen kannalta huomio keskittyy lainsäädännön sisältöön. Tältä osin III-172.1 artikla sisältää keskeisen määräyksen. Sen mukaan eurooppapuitelaila voidaan vahvistaa rikosten ja seuraamusten määrittelyjä koskevia yhteisiä vähimmäissääntöjä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Artiklassa on

lueteltu, mitä rikoksia tarkoitetaan. Luettelossa mainitaan muun muassa järjestäytynyt rikollisuus. Luettelo on ilmeisesti tarkoitettu tyhjentäväksi. Artiklassa määrätään nimittäin myös, että rikollisuuden kehittymisen myötä ministerineuvosto voi tehdä eurooppapäätöksen, jossa määritetään muitakin rikollisuuden aloja, jotka täyttävät artiklan mukaiset edellytykset. Päätös edellyttää yksimielisyyttä ja Euroopan parlamentin hyväksynnän. Lisäksi se näyttää edellyttävän, että myös rikollisuudessa voidaan osoittaa tapahtuneen muutoksia.

Ehdotettu toimivallan määritelmä on suhteellisen avoin. Mikä riittää täyttämään rajat ylittävän kriteerin?⁴ Mikä voi olla järjestäytynyttä rikollisuutta?⁵ Milloin rikosten torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen?⁶ Kattaako määritelmä myös rikosoikeuden yleisen osan? Näihin huomautuksiin voidaan kuitenkin todeta yhtäältä, että sääntelyn ydinalue lienee selvä, vaikka sen rajat tarjoavat melkoisia haasteita, ja toisaalta, että on helpompaa arvostella määräyksen avoimuutta kuin muotoilla vaihtoehtoja sille.

Näen ongelmallisena seuraamusten yhtenäistämisen. Kansallinen rikosoikeus perustuu eri rikosten vakavuuden punnintaan suhteessa toisiin. Jos eräiden rikosten seuraamukset määräytyvät unionin lainsäädännön perusteella, tämä logiikka saattaa järkkyyä. Esimerkkinä voidaan mainita, että ihmisten salakuljetusta koskevassa puitepäätöksessä ehdotettiin enimmäisrangaistuksen vähimmäismääräksi 12 vuotta vankeutta. Vaikka ehdotus ei toteutunut, se osoittaa ongelman luonteen.⁷ Siten voidaan joutua arvioimaan niiden suhdetta kansallisen lainsäädännön mukaan määräytyvien muiden rikosten seuraamuksiin uudelleen.

Toisen ongelman muodostaa menettely, jolla unionin toimivaltaan kuuluvien rikosten luetteloa voidaan laajentaa. Ehdotukseen sisältyvä määrittely on laajennettavissa ministerineuvoston päätöksellä, joka ei edellytä kansallisella tasolla eduskunnan hyväksyntää. Eduskunnan lainsäädäntövallan keskeisenä pidetty ala voi siten supistua muodollisesti ilman eduskunnan myötävaikutusta. Tässä suhteessa Suomen kansallinen päätöksentekojärjestelmä kuitenkin ainakin osittain korjaa ehdotuksessa olevan puutteen. Sehän edellyttää, että eduskunta voi asian valmisteluvaiheessa lausua käsityksensä unionin lainsäädäntöhankkeista.

Unionin toimivalta rikosoikeuden alalla merkitse myös sitä, että unionin yleiset periaatteet tulevat sovellettaviksi rikosoikeuden alalla. Niinpä eurooppapuitelaki voi myös rikosoikeuden alalla saada suoran vaikutuksen⁸ ja etusijan suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön.

Määräykset, jotka koskevat yhteistyötä *yksityisoikeuden* alalla, sisältyvät ehdotuksen artiklaan III-170. Ne antavat aihetta samanlaisiin huomautuksiin kuin rikosoikeuden alalla. Artikla sisältää määräyksen, jonka mukaan unioni kehittää yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Ottaen huomioon sisämarkkinat, määrittely kattaa varsin laajan alueen. Esimerkiksi sopimusoikeuden alalla tämä ei mielestäni ole kovinkaan ongel-

⁴ *Ladenburger*, Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters in the Draft Constitution for Europe. s. 53, *Europarättslig tidskrift* 2004 s. 545–553.

⁵ *Asp*, EU & straffrätten. Studier rörande den europeiska integrationens betydelse för den svenska straffrätten. Iustus förlag. Uppsala 2002. s. 50.

⁶ *Gröning*, En konstitution för Europa – en straffrätt för Europa? s. 57, *Europarättslig Tidskrift* 2004 s. 54–61.

⁷ *Asp*, mts. 43.

⁸ *Ladenburger*, mts. 46–47.

mallista. Kun puhutaan tahdonvaltaisesta lainsäädännöstä, on käsitykseni mukaan tärkeämpää, että lainsäädännön sisältö on selkeä kuin että se säilyy meillä muuttumattomana. Ongelmana näen sen sijaan tavan, jolla unionissa lähestytään yksityisoikeuden harmonisointia. Pyrkimyksenä on luoda laaja yksityisoikeuden kodifikaatio. Se on mielestäni tehokas tapa luoda vaikeuksia. Kodifikaation osittainen muutos on huomattavasti vaikeampaa kuin erillislain korvaaminen uudella. Ilmapiirissä, jossa lainsäädännön elinikä jatkuvasti lyhenee, ei ole järkevää sitoa käsiä tarpeettomasti.

Kahdessa suhteessa yksityisoikeutta koskeva sääntely tarjoaa lisähaasteita. *Perheoikeuden* alalla ministerineuvosto voi tehdä eurooppapäätöksen, jolla määritetään ne perheoikeudelliset näkökohdat, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia ja joiden osalta voidaan antaa säädöksiä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perheoikeuden alalla rajat ylittäviä vaikutuksia aiheutuu kuitenkin paitsi siitä, että perheenjäsenillä on liittymiä eri valtioihin, myös siitä, että tosiasiallisesti muutetaan maasta toiseen. Tämä aiheuttaa tänään varsin konkreettisia ongelmia, joiden torjuminen on paikallaan. Jotkut kysymykset, kuten esimerkiksi parisuhteet ja samaa sukupuolta olevien suhteet, tuottavat kuitenkin ilmeisiä vaikeuksia. Mutta samalla voidaan todeta, että ministerineuvoston pöydälle voidaan toimivaltaa koskevan määräyksen perusteella tuoda miltei kaikki perheoikeudelliset kysymykset. Jälleen kerran herää myös periaatteellinen kysymys siitä, onko riittäviä takeita eduskunnan vaikutusvallan turvaamisesta.

Toinen kohta koskee *riita-asioiden oikeudenkäyntejä*. Ehdotuksen III-170.2 artikla sisältää f-alakohdassa määräyksen, jonka mukaan lailla tai puitelaila vahvistetaan toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan jäsenvaltioissa sovellettavien riita-asiain oikeudenkäyntiä koskevien säännösten yhteensopivuutta. Viittaus eurooppalakiin sisältyy kohdan johdanto-osaan eikä välttämättä ole tarkoitettu sovellettavaksi oikeudenkäyntiä koskeviin lainsäädäntöhankkeisiin, jotka lähtökohtaisesti edellyttävät kansallisen lainsäädännön sopeuttamista puitelakiin. Mutta varsinainen ongelma on siinä, mitä tarkoitetaan oikeudenkäyntiä koskevien säännösten yhteensopivuudella. Jos tarkoitetaan prosessioikeuden harmonisointia yleisellä tasolla, edessä on hankalasti nielaistavissa oleva pala, joka herkästi laajenee menettelyä koskevista säännöksistä tuomioistuimia ja niiden organisaatiota koskeviin kysymyksiin. Sen sijaan on mielestäni ilmeistä, että oikeudenkäyntimenettelyä koskevien säännösten lähentämisen tarve nousee varsin nopeasti esille rajatuilla sektoreilla ja ennen kaikkea kilpailuoikeuden alalla.

Edellä olevasta voidaan tehdä se johtopäätös, että ehdotuksen määräykset toimivallan laajentamisesta eivät sellaisenaan ole kovin ongelmallisia oikeusjärjestyksen kannalta. Ongelmat ilmenevät pikemminkin siinä, että ehdotus sallii toimivallan käytön tavalla, joka on vaikeasti ennustettavissa ja jolla voi olla varsin laajalle ulottuvia seurauksia.

Toimivaltaa rajoittaisivat, kuten nytkin, toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate. Niitä koskeva pöytäkirja sisältää eräitä uutuuksia, muun muassa jäsenvaltioiden parlamenttien kuulemisesta säädösehdoituksista. Oikeusjärjestyksen kehittymisen kannalta periaatteiden merkitys jäänee kuitenkin rajalliseksi.

Toimivaltaan liittyy vielä yksi näkökohta, jolla on tiettyjä liittymiä ministerineuvoston mahdollisuuksiin päättää toimivallan laajennuksista. Ehdotuksen 17 artikla sisältää niin

sanotun *joustolausekkeen*. Jos perustuslaissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi jokin unionin toimi osoittautuu tarpeelliseksi III osassa määritellyillä politiikan aloilla eikä perustuslaissa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, ministerineuvosto toteuttaa aiheelliset toimenpiteet komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Voidaan kysyä, merkitseekö tämä määräys nykyistä avoimempaa mahdollisuutta liukua kohti integraatiota. Vastaukseni on, ettei tällaista riskiä näyttäisi olevan. Määräys vastaa olennaisilta osin voimassa olevan perustamissopimuksen 308 artiklaa. Sen ja sen edeltäjien soveltamiselle Yhteisöjen tuomioistuin on asettanut varsin tiukat rajat niin, että artikla katosi joksikin aikaa näkymättömiin. En näe, että tuomioistuin suhtautuisi eri tavalla ehdotuksen vastaavaan määräykseen.

Toimivallan käyttö

Toinen kysymyksenasetteluni koskee toimivallan käyttöä oikeusjärjestyksen kehittämiseksi. Ehdotuksen 32 artiklan mukaan unioni käyttää oikeudellisia välineinä eurooppalakeja, eurooppapuitelakeja, eurooppa-asetuksia, eurooppapäätöksiä sekä suosituksia ja lausuntoja. Eurooppalaki ja eurooppapuitelaki ovat lainsäädäntöinstrumentteja, ja ne annetaan parlamentin ja ministerineuvoston toimesta. Tällä varaumalla eurooppalaki muistuttaa selvästi nykyistä asetusta ja eurooppapuitelaki direktiiviä. Eurooppa-asetus on delegointivallan nojalla tai täytäntöönpanoa varten annettu säädös, jonka antaa ministerineuvosto, komissio tai keskuspankki. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että eurooppa-asetus voi olla joko nykyisen asetuksen tai direktiivin tyyppinen.

Sääntely sisältää kaksi huomionarvoista piirrettä. Ensinnäkin *säädösten hierarkia* selkiintyy nykyisestä. Tämä helpottaa unionin oikeuden soveltajan työtä, vaikka riittävästi aineksia näyttää jätetyn juristikunnan toimentulon turvaamiseksi. Toiseksi *valinta eurooppalain ja eurooppapuitelain* kesken on joustavampi kuin valinta direktiivin ja asetuksen välillä tänään. Enää ei ole yhtä tarkkaa määritellä kumpaa on milloinkin käytettävä. Säädöstyyppi voidaan siten valita nykyistä laajemmin tarkoituksenmukaisuuden perusteella. Tähän saattaa kuitenkin myös sisältyä tietty ristiriitojen riski. Komissio ja ehkä myös parlamentti saattaa pitää eurooppalakia tarkoituksenmukaisena siinä, missä ministerineuvosto priorisoisi puitelakia.

Myös sillä, että monessa asiassa siirrytään enemmistöpäätöksiin, voi olla vaikutuksia oikeusjärjestyksen kannalta. Niinpä on arveltu, että yhteistyö rikosoikeuden alalla tehostuu tämän johdosta.⁹ Olisi mahdollista saada aikaan useampia säädöksiä, kun kukaan ei voi yksin estää hyväksymistä. Samasta syystä voitaisiin päästä eroon lähes vailla sisältöä olevista säädöksistä. On väitetty, että kun kaikki saavat mitä haluavat, kenenkään ei tarvitse muuttaa sisäistä lainsäädäntöään. Tähän voi todeta, että jos unionin työskentelyä lähestytään tällaisesta lähtökohdasta, unionin haudankaivajien olisi ehkä siirryttävä valmiustilaan.¹⁰

⁹ Nykytilanteen aiheuttamista ongelmista ks. *Ladenburger*, mts. 46.

¹⁰ *Ladenburger*, mts. 47

Mitä tulee ehdotuksen *sääntelyn sisältöön*, mainitsen kolme yleistä näkökohtaa. Nykyisen perustamissopimuksen kieliasua on osittain tarkistettu. Se seikka, että sama asia pyritään kirjoittamaan uudella tavalla, ei kuitenkaan välttämättä merkitse sitä, ettei mikään muuttuisi. Kirjoittamisvaiheessa on mahdotonta ennakoida kaikkia esille tulevia tilanteita.

Tämä problematiikka korostuu ehdotuksen II osassa, joka sisältää *perusoikeuskirjan*. Käsitteen kysymystä vain kahdelta kannalta. Ensimmäinen näkökohtani on se, että perusoikeuskirjan asema tänä päivänä on epäselvä. Myös tältä kannalta on hyvä, että perusoikeuskirja tulee selvästi oikeudellisesti sitovaksi. Perusoikeuskirjan määräyksiä on eräiltä osin muotoiltu eri tavalla kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Ehdotuksen II-52.3 artikla on tarkoitettu torjumaan mahdolliset ristiriidat. Sen mukaan, siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja kattavuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä ei estä unionia määräämästä tätä laajemmasta suojasta. Mieleen tulee kaksi kysymystä: jos on käytetty erilaista sanamuotoa, onko kyse ihmisoikeussopimusta vastaavasta perusoikeudesta? Ja toiseksi: mahtaakohan todella olla niin, että II-52.3 artikla koettaisiin EU:n tuomioistuimessa esteeksi perusoikeuksien dynaamiselle tulkinnalle?

Kuten perustamisoikeuksien aikaisemmissa tarkistuksissa on nytkin ehdotukseen kirjattu eräitä *Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvia määräyksiä*. Joskus varsin laajan oikeuskäytännön kirjaaminen yhteen virkkeeseen on haasteellinen tehtävä. En ole kuitenkaan havainnut ongelmia tässä suhteessa. Mutta jälleen kerran on todettava, että tällaisen määräyksen sisällyttäminen perustuslakiin ei välttämättä ole vaikuttamatta oikeuskäytännön tulevaan suuntaukseen.

Ehdotuksen 10 artiklaan on otettu määräys *Unionin oikeuden ensisijaisuudesta*. Tässäkin on kyse määräyksestä, joka perustuu tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. On kuitenkin keskusteltu – ja keskustellaan edelleen – siitä, muuttaako määräyksen ottaminen perustuslakiin nykytilannetta.¹¹ Minun on vaikeaa kuvitella tapausta, jossa tuon määräyksen tulkinnan tulisi johtaa erilaiseen lopputulokseen kuin mihin tuomioistuin päätyisi tänään. Mutta käytän nimenomaan ilmaisua ”tulisi johtaa”. Tietämättömyys saattaa johtaa erilaiseen tulokseen ja tietämättömyys on todennäköisempää määräyksen puuttuessa.

Toimivallan käytössä saattaa vaikeuksia myös aiheuttaa 43 artiklan mukainen eräiden jäsenvaltioiden välinen *tiiviimpi yhteistyö*. Yhteistyön puitteissa tapahtuvaan säädösten antamiseen osallistuisivat vain tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden edustajat. Unionin kasvaessa tarve tällaisesta yhteistyöstä saattaa herkästi syntyä. Se johtaa kuitenkin oikeusjärjestyksen pirstoutumiseen. Lisäksi voidaan tällaisissa säädöksissä joutua ottamaan kantaa periaatteellisesti merkittäviin kysymyksiin.

¹¹ Ks. esimerkiksi Europarättslig tidskrift 2004 s. 27–42.

Yhtenäinen tulkinta ja valvonta

Kuinka tehokkaasti ehdotettu oikeusjärjestys toimisi? Lähtökohtaisesti se ilmeisesti toimisi kuten nykyisin. Laajentunut päätöksenteko enemmistöpäätöksillä saattaa kuitenkin sisältää siemenen sopimusrikkomusten lisääntymiseen. Jos häviää äänestyksen, puitelain täsmällinen transponointi saattaa kärsiä.

Rikosoikeuden alalla nykytilanne kuitenkin muuttuisi. Tuomioistuin voisi antaa ennakkoratkaisuja säännösten tulkinnasta laajemmin kuin tänään. Tähän sisältyy kuitenkin myös ongelma. Mikään ehdotuksessa ei näytä johtavan siihen, että tuomioistuin pystyisi toimimaan nykyistä nopeammin. Rikosoikeuden alalla saattaa kuitenkin kiire olla suurempi kuin monella muulla alalla. Jäsenvaltion tuomioistuin saattaa joutua valitsemaan Skyllan ja Karybdiksen välillä. Tuomioistuimen ratkaisussa asiassa *Köbler*¹² todetaan, että jäsenvaltio voi syyllistyä yhteisön oikeuden rikkomiseen ylimpien tuomioistuinten kannanottojen perusteella. Tästä saattaa seurata, että jäsenvaltio on velvollinen korvaamaan tästä aiheutuvan vahingon. Toisaalta jäsenvaltion tuomioistuimen tulee ihmisoikeussopimuksen – ja ilmeisesti myös ehdotuksen II osan – mukaan antaa ratkaisunsa kohtuullisessa ajassa valtion vahingonkorvausvelvollisuuden uhalla. Ei voida pitää itsestään selvänä, että ihmisoikeustuomioistuin hyväksyy yli kahden vuoden lisäajan, joka aiheutuu ennakkoratkaisun pyytämisestä.

Toinen ongelma liittyy *perusoikeuskirjaan*. Kun jäsenvaltion tuomioistuin soveltaa unionin oikeutta ja kohtaa sitä tehdessään perusoikeuskysymyksen, herää kysymys, missä määrin sen on pyydettävä ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta. Pitäisin selvänä, että jos perusoikeuskirjan määräys toistaa ihmisoikeussopimuksen määräyksen, jäsenvaltion tuomioistuin voi pitää tulkintaa selvänä, jos asiasta on ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Jos sen sijaan määräyksen kirjoittamistapa poikkeaa ihmisoikeussopimuksen vastaavasta määräyksestä, jäsenvaltion tuomioistuimen on arvioitava ennakkoratkaisun pyytämisen tarvetta.

Ehdotuksen III-267.3 artikla sisältää paljon kohua herättäneen määräyksen. Sen mukaan komissio voisi tuodessaan *sopimusrikkomusasian* tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos se katsoo tämän aiheelliseksi, pyytää samassa kanteessa tuomioistuinta määräämään jäsenvaltiolle kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon. Tämän rinnalla säilyy nykyinen mahdollisuus, jonka mukaan komissio voi tuoda tällaisen asian tuomioistuimen käsiteltäväksi, jollei jäsenvaltio ole noudattanut tuomioistuimen tuomiota sopimusrikkomusasiassa.

Näyttää siltä, että tämän uudistuksen kannattajat muodostavat vaatimattoman ryhmän vastustajien rinnalla. Itse lukeudun kuitenkin kannattajien joukkoon. Tämä perustuu kokemuksiini tuomioistuimesta. Näyttää olevan tavallista, että jäsenvaltio ei ryhdy toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi tuomioistuimen ennakkoratkaisun johdosta eikä välttämättä vielä sopimusrikkomuksen toteavan tuomionkaan johdosta.

¹² Asia C-224/01 *Gerhard Köbler v. Itävallan tasavalta*, tuomio 30.9.2003, ei vielä julkaistu.

Uudistusta on vastustettu sillä perusteella, että se vaarantaisi jäsenvaltion puolustusmahdollisuuksia. Tämä sisältää samalla kannanoton, jonka mukaan jäsenvaltion tulee saada jatkaa unionin oikeuden rikkomista pitkään sen jälkeen, kun ennakkoratkaisun jälkeen saatetaan sopimusrikkomusasia tuomioistuimen käsiteltäväksi. On kuitenkin aivan ilmeistä, että rahallisen sanktion uhka aikaansaa jäsenvaltiossa ennen näkemättömän tehokasta toimintaa. Jos se toteutuisi nykyistä nopeammin, unionin oikeus toimisi huomattavasti tehokkaammin kuin tänään.

Vastaukseni tehtyyn kysymykseen on edellä sanotun valossa, että paljon muuttuisi ehdotuksen toteutuessa. Mikään näistä muutoksista ei mielestäni ole käänteentekevä. Moni seikka siis muuttuu, mutta ei muutu paljon.