

EU:n välineet osana oikeusjärjestelmän selkeyttämistä

Teija Tiilikainen

Suomen hallituksen edustaja Eurooppa-valmistelukunnassa

Tavoitteena selkeämpi oikeusjärjestelmä

EU:n oikeusjärjestelmän selkeyttäminen on eräs Eurooppa-valmistelukunnan keskeisistä tehtävistä. Selkeämmän ja paremmin hallittavissa olevan oikeudellisen perustan avulla pyritään vahvistamaan unionin demokraattista legitimitettä yhtä hyvin kuin sen tehokkuutta ja koherenssia eri politiikkalohkojen välillä.

Perussopimusjärjestelmän selkeyttäminen edellyttää yhtäältä sopimusten jakamista ei-konstitutionaalisten normien karsimiseksi pois ylimmältä normitasolta ja konstitutionaalisten normien (EU:n toimivallat, instrumentit, kansalaisten oikeusasema, EU:n instituutiot) järjestämistä loogiseksi kokonaisuudeksi. Toisaalta, konstitutionaalisten säännösten osalta edellytetään nykyistä *kattavampaa* ja *johdonmukaisempaa esittämistapaa* perussopimuksissa.

EU:n oikeusjärjestelmän selkeyttämiseksi – ja EU:n tehokkuuden ja toimintakyvyn turvaamiseksi – on arvioitava myös niitä integraatiohistorian tuottamia rakenteita, jotka vaikeuttavat näiden päämäärien saavuttamista. EU:n pilarirakenne on näistä keskeinen. Pilarirakenne on monin tavoin esteenä selkeän ja koherentin oikeudellisen yhtä hyvin kuin poliittisen järjestelmänkin luomiselle. Pilarijaon purkaminen tulee ottaa tavoitteeksi niissä yhteyksissä, kun siitä on selkeää hyötyä unionin toimivuudelle. Esimerkiksi institutionaaliin ja päätöksenteollisiin kysymyksiin liittyen *täyttää yhdenmukaisuutta* nykyisten pilarien välillä ei kuitenkaan ole syytä tavoitella.

EU:n välineet osana oikeusjärjestelmän selkeyttämistä

EU:n tehtävien toteuttamiseksi jäsenvaltiot ovat osoittaneet unionille tiettyjä toimivaltoja. Toimivaltojen käyttöä varten asetettujen välineiden suhteen perussopimuksissa vallitseva oikeustila on sekava ja epäyhtenäinen. Unionin toimivaltajärjestelmän tavoin toimivaltojen käyttöön tarkoitettut instrumentit ovat kehittyneet integraatiohistorian eri vaiheissa. Kaikkien toimivallan laajennusten osalta ei syystä tai toisesta ole haluttu pitäytyä pääasiallisessa instrumenttivalikoimassa (art. 249). Uusien toimivaltojen luonne ja niihin liittyneet poliittiset asetelmat ovat liiaksi sanelleet käyttöön otettuja välineitä. Tämän seurauksena unionin toimivaltajärjestelmä on epäyhtenäinen ja vaikeasti hahmotettava. Eri toimivaltatyypit ja käytettävät välineet eivät liity toisiinsa johdonmukaisella tavalla, minkä lisäksi oikeusvaikutuksiltaan hyvin erilaisilla välineillä voi eri pilareissa olla keskenään sama nimi. Tämän lisäksi, määrättyjen instrumenttien (esim. toimielinten väliset sopimukset) oikeusvaikutuksiin liittyy epäselvyyttä.

Toimivallanjaon tarkistamisen suhteen konventissa vallitsi laaja yhteisymmärrys siitä, että määrätty joustavuus EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisessä toimivallanjaossa on hyödyksi laajentuneessakin unionissa. Toimivallanjakoa ei tule liiaksi lukita nykyisten tarpeiden pohjalta. Sama joustavuus ja harkinnanvara tulee säilyttää myös käytettävien instrumenttien suhteen. Toimivaltajärjestelmään liittyvän joustavuusajattelun kanssa sopisi varsin huonosti yhteen sellainen menettely, jossa EU:n toimivaltojen käyttöön liittyvistä instrumenteista pyrittäisiin perussopimuksissa säätämään aukottomasti niin, ettei unionin toiminnan intensiteetti enää jatkossa liittyisi lainkaan tapauskohtaista harkinnanvara. Tästä huolimatta unionin instrumenttijärjestelmää tulee

yksinkertaistaa ja sen johdonmukaisuutta lisätä samoista lähtökohdista käsin kuin toimivallanjakoa. Tavoitteena tulee olla sopivan tasapainon hakeminen järjestelmän selkeyden ja joustavuuden välille. Tässä työssä tulee arvioida myös nykyisten instrumenttien *muodon* ja *nimikkeiden* tarkoituksenmukaisuutta.

Välineiden yhdenmukaisuus

EU:n toimivaltaan kytkeytyviä välineitä on arvioitava osana unionin lainsäädännöllisen järjestelmän kokonaisvaltaista selkeyttämistä. Tämän selkeyttämisen on lähdettävä liikkeelle EU:n perussopimusten tasolta ja kuljettava läpi koko normijärjestelmän. Uudistuksen tulee tähdätä selkeämpään ja ymmärrettävämpään kokonaisuuteen, jossa *instrumenttityypit* erottuvat luonteeltaan ja oikeusvaikutuksiltaan nykyistä selkeämmin toisistaan. Normihierarkiaa tulee myös vahvistaa.

Selkeyttämisen tulee lähteä liikkeelle lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan erottamisesta myös välineiden osalta. Toimeenpanevien normien tulee erottua sekä nimitykseltään että säätämistavaltaan varsinaisista lainsäädäntötoimista. Selkeyttäminen edesauttaa omalta osaltaan unionin päätöksentekojärjestelmän ja instituutioiden välisen toimivallanjaon ymmärtämistä. Neuvoston ja Euroopan parlamentin ollessa yhdessä päävastuussa unionin lainsäädäntötyöstä lainsäädäntöä toimeenpanevien unionitason normien annosta vastaa pääasiassa komissio.

Lainsäädännöllisten instrumenttien järjestelmää on yhdenmukaistettava myös pilarien välillä. Kakkospilarin osalta unionin ulkopoliittisten välineiden yhteisöllistäminen olisi loogisin ratkaisu. Se selkeyttäisi nykyistä järjestelmää tuomatta kuitenkaan merkittäviä muutoksia instituutioiden väliseen toimivallanjakoon. Välineiden yhteisöllistamisestä huolimatta niille mandaatin antavat YUTP:n keskeiset poliittiset linjaukset voisivat edelleen säilyttää hallitustenvälisen luonteensa. Kakkospilariin näin jäävien poliittisten instrumenttien (yhteiset kannat ja yhteiset strategiat) luonnetta tulisi tässä tapauksessa myös arvioida uudelleen. Erityistä huomiota kakkospilarin osalta olisi vielä kiinnitettävä ulkosuhdesopimuksiin, joita perussopimukset eivät edelleenkään riittävässä määrin tuo esille unionin instrumenttina. Selkeiden EU:n oikeushenkilöllisyyttä koskevien määräysten puuttuminen tuo oman ongelmansa ulkosuhteisiin liittyvien toimivaltojen käyttöön.

Instrumenttien selkeämpi esittäminen perussopimuksissa

Vaikka eri tilanteissa käytettäviä instrumentteja ei ole syytä koettaa säädellä ehdottomasti perussopimuksissa, käytössä olevien instrumenttien ja eri toimivaltatyyppien suhdetta tulisi silti koettaa selkeyttää ja johdonmukaistaa. Nykyistä selkeämmän toimivaltakategorisoinnin ohella toimivaltojen käyttöön tarkoitettut instrumentit – sekä niiden keskeiset ominaisuudet – tulisi esitellä nykyistä kattavammin uudessa perussopimuksessa siten, että kunkin toimivaltakategorian yhteydessä esitellään myös sen käyttöön liittyvät instrumentit.

Instrumenttien tulee olla muodoltaan ja oikeusvaikutuksiltaan selkeälinjaisia. Nykyiseen välinevalikoimaan kuuluvat vaikutuksiltaan epämääräiset instrumentit tulee arvioida uudelleen. Mahdollisuuksia välineiden yhdenmukaistamiseen tulee arvioida yhtä hyvin oikeudellisia kuin poliittisia vaikutuksia omaavien välineiden osalta. Lähtökohdaksi tulee myös ottaa kaikkien käytössä olevien välineiden kirjaaminen perussopimukseen. Unionin tulevaisuustyön konstitutionaalisen henkeen sopii varsin huonosti se, että EU:ssa kehitetään samanaikaisesti välineitä tai päätöksentekokäytäntöjä, jotka jäävät konstitutionaalisten puitteiden ulkopuolelle.

Lainsäädännöllisten prosessien selkeyttäminen

EU heijastelee päätöksenteolliselta muodoltaan sitä tosiseikkaa, että materiaalistien toimivaltojen siirtäminen unionille on tapahtunut päätöksentekojärjestelmän selkeyden ja yhdenmukaisuuden kustannuksella. Edellytyksenä toimivaltojen siirrolle on monessa tapauksessa ollut tiettyjen pidäkkeiden rakentaminen näiden toimivaltojen käyttöön sillä tavoin, että yksittäisten jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuudet on voitu varmistaa niiden kansallisten intressien kannalta keskeisillä aloilla. Lopputuloksena on, että lainsäädäntöprosessien muoto on riippuvainen kyseessä olevan toimivallan substanssista pikemminkin kuin sen käyttöön liittyvästä välineestä.

EU:n laajentuessa näitä historian tuottamia pidäkkeitä on kuitenkin purettava. Demokraattisuus ja tehokkuus on otettava entistä vahvemmin unionin lainsäädäntöjärjestelmän kehittämisen päämääräksi. Tämä edellyttää myös lainsäädäntömenettelyjen selkeyttämistä. Nykyiset yksittäisiin toimivaltaperustoihin kytketyt lainsäädäntömenettelyt ovat eräs suurimmista esteistä EU:n lainsäädäntöjärjestelmän yksinkertaistamiselle. Järjestelmän yksinkertaistaminen voi tapahtua vain siten, että *lähtökohdaksi* otetaan instrumenttikohtaiset lainsäädäntömenettelyt, joista voidaan erityistapauksissa tehdä poikkeuksia. Samantasoisia instrumentteja voi olla monia, mikä mahdollistaa jonkin verran variaatiota lainsäädäntömenettelyjen ja oikeusvaikutusten välillä.

EU:n lainsäädännöllisiä ja poliittisia välineitä arvioitaessa tulisi samalla pohtia niitä päätöksentekomenettelyjä, joihin ne on tarkoituksenmukaista kytkeä. Päämääränä tulee siis olla myös päätöksentekomenettelyjen selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen. Jäsenvaltioiden vastatessa EU:n konstitutionaalisten normien muuttamisesta ministerineuvoston ja Euroopan parlamentin tulee vastata yhdessä varsinaisten lainsäädäntötoimien säätämisestä. Tähän toimintaan liittyvän lainsäädäntömenettelyn – yhteispäätösmenttelyn – toimivuutta laajentuneessa unionissa tulee kuitenkin arvioida.