

Patrick Hanska

Fundamentum Novum Europae
Perusoikeusdialogin kehitys ja vakiintuminen
Euroopan unionissa

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Joulukuu 2022

TIIVISTELMÄ

Patrick Hanska: "Fundamentum Novum Europae – Perusoikeusdialogin kehitys ja vakiintuminen Euroopan unionissa"
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Julkisoikeus
Joulukuu 2022

1950-luvulla käynnistynyt, Euroopan teräs- ja hiiliyhteisön perustamisesta liikkeelle lähtenyt, alati vahvistuva Euroopan integraatio on nostanut esiin kysymyksen perusoikeuksista Euroopan unionin tasolla. Rooman sopimus ei sisältänyt sen kaltaista perusoikeusluetteloa, kuin mitä kansallisvaltioiden perustuslaeissa on totuttu näkemään. Jäsenvaltiot luopuivat yhteisön eduksi suvereniteetistaan tietyillä lainsäädännön alueilla, kun lainsäädäntövaltaa siirrettiin yhteisön toimielimille. Erityisesti 1960-luvun lopulla ja 1970-luvulla kysymys siitä, miten perusoikeudet voitaisiin turvata myös unionin tasolla, nosti päätään.

Keskeisessä roolissa Euroopan unionin perusoikeuslottuvuuden kehittymisen kannalta oli Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, joka on Maastrichtin sopimuksen jälkeen tunnettu Euroopan unionin tuomioistuimena. Kansallisina kumppaneina osana tätä kehityskulkua Euroopan unionin tuomioistuimelle toimivat jäsenvaltioiden tuomioistuimet, kuten Saksan ja Italian perustuslakituomioistuimet Bundesverfassungsgericht ja Corte Costituzionale. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta otettiin ensimmäiset askeleet kohti Euroopan unionin perusoikeuslottuvuuden ja unionin omien perusoikeuksien syntymistä. Osaltaan tätä oli mahdollistamassa Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyn kautta käytävä tuomioistuinten välinen perusoikeusdialogi.

Tutkielmassa tarkastellaan pääosin kronologisessa järjestyksessä sitä, miten Euroopan unionin tuomioistuimen ja jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten välinen dialogi on vaikuttanut Euroopan unionin perusoikeuksien syntyyn ja sitä, miten Euroopan unionin perusoikeuskirjan julistamisen ja myöhemmin Lissabonin sopimuksen voimaantumisen jälkeen perusoikeuskirjan saatua oikeudellisesti sitovan aseman, tuomioistuinten välisestä perusoikeusdialogista on muodostunut vakiintunut ja tärkeä osa ylikansallista Euroopan unionin alueella vallitsevaa perusoikeusjärjestelmää.

Tuomioistuinten välistä dialogia ja sen merkitystä Euroopan unionin perusoikeuslottuvuuden ja unionin omien perusoikeuksien kehittymiseen tarkastellaan pääosin Euroopan unionin tuomioistuimen oman oikeuskäytännön kautta. Nykymuotoisessa Euroopan unionissa ennakkoratkaisumenetelmän kautta käytävän vakiintuneen tuomioistuinten välisen perusoikeusdialogin vaikutuksia perusoikeuskirjan ja kansallisten perusoikeuksien suhteeseen tarkastellaan niin ikään EUT:n keskeisen oikeuskäytännön kautta. Tuomioistuinten välinen perusoikeusdialogi on perusoikeuskirjan ja kansallisten perusoikeuksien välisen suhteen jäsentämisen lisäksi vaikuttanut merkittävästi perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien sisältöön, suojan tasoon sekä soveltamisalaan. Tätä tematiikkaa lähestytään tarkastelemalla EUT:n Lissabonin sopimuksen jälkeisen oikeuskäytännön kautta, miten perusoikeusdialogi on vaikuttanut tietosuojan alueella perusoikeuskirjassa taattuihin oikeuksiin yksityiselämän kunnioittamiseen, henkilötietojen suojaan sekä tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

Avainsanat: Perusoikeusdialogi, Euroopan unionin tuomioistuin, ennakkoratkaisumenettely, Euroopan unionin perusoikeuskirja, perusoikeudet, perusoikeusturva, Eurooppaoikeus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

LÄHTEET	III
LYHENTEET	IX
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimusaiheen taustaa.....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset	2
1.3 Tutkimusmetodi ja aineisto.....	5
1.4 Tutkielman rakenne	8
2 EU:n toimivalta ja EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettely	10
2.1 EU:n toimivalta.....	10
2.2 EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettely	13
2.2.1 Ennakkoratkaisumenettely – vuoropuhelua, yhteistyötä vai valvontaa?..	13
2.2.2 Tuomioistuinten rooli ennakkoratkaisumenettelyssä	15
2.2.3 Ennakkoratkaisumenettely osana perusoikeusdialogia	17
3 Pohjan luominen tuomioistuinten väliselle perusoikeusdialogille	22
3.1 EU:n perusoikeuslottuvuuden kehittymisen ensiaskeleet.....	22
3.1.1 Euroopan unionin tuomioistuin perusoikeuslottuvuuden edelläkävijänä	22
3.1.2 Unionioikeuden etusijaperiaate ja <i>sui generis</i> -oppi.....	24
3.2 Perustan rakentaminen EU:n perusoikeuksille ja perusoikeuskirjalle	34
3.2.1 Huoli unionioikeuden etusijasta lähtökohtana EU:n perusoikeuksille	34
3.2.2 Unionioikeuden yleiset periaatteet turvaamassa perusoikeuksia.....	36
3.2.3 Jäsenvaltioille yhteisen valtiosääntöperinteen merkitys.....	38
3.2.4 EUT ottaa huomioon kansainväliset ihmisoikeussopimukset	40
4 Perusoikeusdialogi Euroopan unionissa	45
4.1 Dialogin asetelma muuttuu perusoikeuskirjan myötä.....	45
4.1.1 Perusoikeuskirjan synty ja soveltamisala	45
4.1.2 Perusoikeuskirjan suhde kansallisiin perusoikeuksiin.....	47
4.1.3 Vastarajoitusmenettelyn uhka (Taricco I ja II, C-105/14 ja C-42/17).....	50
4.2 Perusoikeusdialogin vaikutus tietoturvalainsäädännön alalla.....	58
4.2.1 Oikeus tulla unohdetuksi (Google Spain ja Google C-131/12).....	58
4.2.2 Perusoikeuksien tehokas suoja unionioikeudesta seuraavia loukkauksia kohtaan (Digital Rights, yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12).....	63
4.2.3 Yksilön tehokkaiden oikeussuojakeinojen varmistaminen (Schrems I ja II, C-362/14 ja C-311/18)	67
5 Johtopäätökset	74

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, A. (1989). *Laintulkinnan teoria: Yleisen oikeustieteen oppikirja*. Juva.
- Amalfitano, C. (2018). *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Besselink, L. F. M. (2001). The Member States, the National Constitutions and the scope of the Charter. *Maastricht Journal of European and Comparative law*, Vol. 8(1), 68-80.
- Bonelli, M. (2018). The *Taricco* Saga and the Consolidation of Judicial Dialogue in the European Union. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 25(3), 357-373.
- Frantziou, E. (2014). Further Developments in the Right to be Forgotten: The European Court of Justice's Judgment in Case C-131/12 Google v. Agencia Espanola de Proteccion de Datos. *Human Rights Law Review*, 14, 761-777.
- Golub, J. (1994) *Rethinking the Role of National Courts in European Integration: A Political Study of British Judicial Discretion*. EUI Working Paper LAW No. 94/12.
- Helander, P. 1998. Perusoikeudet ja lainsoveltaminen: laaja eurooppalainen näkökulma. Teoksessa Lämsineva P. & Viljanen V-P (toim.) *Perusoikeuspuheenvuoroja (s. 11-32)*. Turku: Turun oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Hijmans, H. (2014). Right to Have Links Removed: Evidence of Effective Data Protection: Case C-131/12 Google v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPO) and Mario Costeja Gonzalez, Judgment of 13 May 2014. *Maastricht Journal of European and comparative law*, Vol. 21(3), 555-563.
- Husa, J. (2004). *Non Liqueat? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

- Husa, J., Mutanen, A., & Pohjolainen, T. (2008). *Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille* (2. uud.p.). Talentum.
- Jakab, A. (2016). *European Constitutional Language*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jokela, A. 2011. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin uudet haasteet. Teoksessa Hoffrén, M. (toim.) et al. *Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta* (s. 295-310). Turku: Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- Jääskinen, N. (2007) *Euroopan unioni – oikeudelliset perusteet*. Helsinki: Talentum.
- Liisberg, B. L. (2001). Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? *Common Market Law Review*, 38, 1171-1199.
- Lindroos-Hovinheimo, S. (2019). Who controls our data? The legal reasoning of the European Court of Justice in *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein* and *Tietosuojavaltuutettu v Jehovan todistajat*. *Information & communications technology law*, Vol. 28(2), 225-238.
- Lämsineva, P. 2011. Perusoikeusliike. Teoksessa Hoffrén et al., (toim.) *Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta* (s. 339-356). Turku: Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- Nebbia, P. (2021). The Schrems judgments: a silent revolution for Member States' procedural autonomy? *ERA Forum*, 22, 327-336.
- Ojanen, T. (1996). *Ennakkoratkaisumenettely*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Ojanen, T. (2003) Eurooppalaistuminen ja Suomen valtiosääntö. *Lakimies*, 7-8, 1149-1168.
- Ojanen, T. (2015). *Perusoikeusjuridiikka*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Ojanen, T. (2016). Making the Essence of Fundamental Rights Real: The Court of Justice of the European Union Clarifies the Structure of Fundamental Rights under the Charter. *European Constitutional Law Review*, 12, 318-329.

- Pellonpää, M. 2009. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EY:n tuomioistuimen vaikutuksista Suomen valtiosäännön kannalta. Teoksessa Kanninen, H., Koskinen, H., Rosas, A., Sakslin, M. & Tuori, K., (toim.) *Puhuri käy: Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme (s. 103-128)*. Helsinki: Edita.
- Pfisterer, V. M. (2019). The Right to Privacy – A Fundamental Right in Search of Its Identity: Uncovering the CJEU’s Flawed Concept of the Right to Privacy. *German Law Journal*, 20, 722-733.
- Puumalainen, M. (2018). *EU:n etusijaperiaatteesta Suomen valtiosäännössä*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Rauchegger, C. (2018) National Constitutional rights and the primacy of EU law: M.A.S. *Common Market Law Review*, 55, 1521-1548.
- Rosas, A. (2012). When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level? *Jurisprudence*, 19(4), 1269-1288.
- Rosas, A. (2017). The European Union and Fundamental Rights/Human Rights: Vanguard or Villain? *Adam Mickiewicz University Law Review*, Vol. 7(7), 7-24.
- Rosas, A. 2016. The Preliminary Rulings Procedure. Teoksessa Patterson, D. & Södersten, A., (toim.) *A Companion to European Union Law and International Law (s. 179-192)*. Hoboken: Wiley.
- Sakslin, M. 1998. Kansallisista perusoikeuksista yhteisön oikeudeksi. Teoksessa Lämsineva P. & Viljanen V-P., (toim.) *Perusoikeuspuheenvuoroja (s. 195-210)*. Turku: Turun oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Sartor, G. (2014). Search Engines as Controllers: Inconvenient Implications of a Questionable Classification: Case C-131/12 Google v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPO) and Mario Costeja Gonzalez, Judgment of 13 May 2014. *Maastricht Journal of European and comparative law*, Vol. 21(3), 564-575.
- Schermers, H. & Blokker, N. (2003). *International Institutional Law. Fourth Revised Edition*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

- Spina, A. (2014). Risk Regulation of Big Data: Has the Time Arrived for a Paradigm Shift in EU Data Protection Law? *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 5(2), 248-252.
- Tuori, K. (2003). Tuomarivaltio – uhka vai myytti? *Lakimies*, 6, 915-943.
- Vähätalo, T. (2016). Unionioikeus ja kansallisen tuomion oikeusvoima. *Oikeustiede-Jurisprudentia*, XLIX, 189-288.
- Walkila, S. (2015). *Horizontal Effect of Fundamental Rights – Contributing to the ‘Primacy, Unity and Effectiveness of European Union Law’*. Helsinki: Tammerprint Oy.
- Weiler, J. H. H. (1993). Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31(4), 417-446.
- Weiler, J. H. H. (1999). *The Constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolf, C. (2014). Impact of the CJEU’s Right to be Forgotten: Decision on Search Engines and other Service Providers in Europe: Case C-131/12 Google v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPO) and Mario Costeja Gonzalez, Judgment of 13 May 2014. *Maastricht Journal of European and comparative law*, Vol. 21(3), 547-554.

Kansainväliset sopimukset sekä julistukset

- Amsterdamin sopimus 97/C 340/1.
- Euroopan ihmisoikeussopimus.
- Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000/C 364/01.
- Euroopan unionin perusoikeuskirja 2007/C 303/01.
- Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02.

Euroopan unionin perusoikeuskirja 2016/C 202/2.

Lissabonin sopimus 2007/C 306/01.

Maastrichtin sopimus 92/C 191/1.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUVL C 83/47).

Sopimus Euroopan unionista (EUVL C 83/13).

Virallislähteet

KOM(2000) 644 lopullinen 11.10.2000. Komission tiedoksianto Euroopan unionin perusoikeuskirjan luonteesta.

Suosituksset tuomioistuimille ennakkoratkaisupyyntöjen tekemisestä 2012/C 338/01.

Synopsis of the Work of the Court of Justice of the European Communities. Luxembourg: European Court of Justice.

Eurooppalainen oikeuskäytäntö

Amministrazione delle finanze dello Stato v. Simmenthal (C-106/77, 9.3.1978).

Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland Ltd ja Maximilian Schrems (C-311/18, 16.7.2020).

Digital Rights Ireland ja Seitlinger ym. (yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12, 8.4.2014).

Flaminio Costa v. ENEL (C-6/64, 15.7.1964).

Foto-Frost (C-314/85, 22.10.1987).

Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEM) (C-34/09, 8.3.2011).

Google Spain ja Google v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González (C-131/12, 19.5.2014).

Hoechst AG v. Euroopan yhteisöjen komissio (yhdistetyt asiat C-46/87 ja C-227/88, 21.9.1989).

Humblet v. Belgian valtio (C-6/60, 16.12.1960).

Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (C-11/70, 17.12.1970).

M.A.S ja M.B (C-42/17, 5.12.2017).

Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner (C-362/14, 6.10.2015).

Melloni (C-399/11, 26.2.2013).

Murphy v. An Bord Telecom Eireann (C-157/86).

Nold KG v. Euroopan yhteisöjen komissio (C-4/73, 11.1.1977).

Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft ym. v. korkea viranomainen (C-36/59, 15.7.1960).

Stauder (C-29/69, 12.11.1969).

Taricco ym. (C-105/14, 8.9.2015).

Van Gend en Loos v. Administratie der belastingen (C-26/62, 5.2.1963).

Åkerberg Fransson (C-617/10, 26.2.2013).

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset

Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus 18.7.2017, M.A.S ja M.B (asia C-42/17, EU:C:2017:564).

Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus 23.9.2015, Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner (asia C-362/14, EU:C:2015:627).

Julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus 12.12.2013, Digital Rights Ireland Ltd v. Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Commissioner of the Garda Síochána, Irlanti sekä Attorney General, Irish Human Rights Commission ja Seitlinger ym., (yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2013:845)

Julkisasiamies De Lamothien ratkaisuehdotus 2.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (asia C-11/70, EU:C:1970:100).

Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus 10.7.1997, Wiener S.I. GmbH v. Hauptzollamt Emmerich (asia C-338/95, EU:C:1997:352).

Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus 30.4.2015, Ivo Taricco ym. (asia C-105/14, EU:C:2015:293).

Julkisasiamies Lagrangen ratkaisuehdotus 25.6.1964, Flaminio Costa v. ENEL (asia C-6/64, EU:C:1964:51).

Julkisasiamies Roemerin ratkaisuehdotus 29.10.1969, Stauder v. Stadt Ulm – Sozialamt. (asia 29/69, EU:C:1969:57).

Julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus 19.12.2019, Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland Ltd ja Maximilian Schrems (asia C-311/18, EU:C:2019:1145).

Julkisasiamies Trabucchin ratkaisuehdotus 28.3.1974, Nold KG v. komissio (asia C-4/73, EU:C:1974:27).

LYHENTEET

EHTY = Euroopan hiili- ja teräsyhteisö

EIS = Euroopan ihmisoikeussopimus

EIT = Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

ETY = Euroopan talousyhteisö

EU = Euroopan unioni

Euratom = Euroopan atomienergiayhteisö

EUT = Euroopan unionin tuomioistuin

EY = Euroopan yhteisö

SEU = Sopimus Euroopan unionista

SEUT = Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

GDPR = Yleinen tietosuoja-asetus

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen taustaa

Yksi nykymuotoisen Euroopan unionin (EU) tärkeimmistä velvollisuuksista sen kansalaisia kohtaan on heidän perusoikeuksiensa turvaaminen. Vuonna 2000 hyväksyttiin poliittisella julistuksella Euroopan unionin perusoikeuskirja (jatkossa perusoikeuskirja), jossa määritellään kaikki ne perusoikeudet, jotka EU kansalaisilleen takaa. Perusoikeuskirja laadittiin Euroopan ihmisoikeussopimusta (EIS) eräänlaisena pohjana käyttäen, mutta perusoikeuskirjan tarjoamat oikeudet ovat monessa suhteessa laajemmat, sillä niihin lukeutuu myös taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia ja monet oikeuksista ovat tulkinnaltaan kattavampia kuin EIS:n vastaavat oikeudet¹. Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan joulukuussa 2009, perusoikeuskirjasta tuli EU:n perussopimusten kanssa samanarvoinen oikeudellisesti velvoittava asiakirja².

Perusoikeuskirja on ajan saatossa, varsinkin Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan, vakiintunut merkittäväksi osaksi EU:n perusoikeusjärjestelmää. EU:n perusoikeusjärjestelmä on monitasoinen hyvin erilaisista oikeudellisista instrumenteista koostuva ylikansallinen järjestelmä, jossa perusoikeuskirjan lisäksi keskeisimmät osat ovat EU:n jäsenvaltioiden omat perustuslait sekä EIS. Jokainen Euroopan unionin jäsenvaltioista turvaa kansalliset perusoikeudet oman oikeusjärjestelmänsä turvin. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat myös ratifioineet EIS:n, mistä seuraa, että niiden tulee taata kansalaisilleen myös siinä luetellut oikeudet. Näiden instrumenttien varaan muodostuu nykymuotoisessa EU:ssa eli sen jäsenvaltioiden alueella vallitseva kolmitasoinen ylikansallinen perusoikeusjärjestelmä.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan EU:ssa vakiintuneen tuomioistuinten välisen perusoikeusdialogin vaikutusta EU:n perusoikeusjärjestelmän kehittymiseen Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan sekä perusoikeusdialogin vaikutuksia EU:n perusoikeuksiin ja perusoikeusturvaan. Tuomioistuinten välisellä perusoikeusdialogilla tarkoitetaan tämän tutkielman yhteydessä Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ja jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten välistä dialogia ja vuorovaikutusta, jolla on

¹ Ojanen 2015, s. 7. ja Rosas 2017, s. 13, 15-16.

² Ojanen 2015, s. 7.

keskeinen rooli osana EU:n perusoikeusjärjestelmää. Dialogiin osallistuu tai ainakin osaltaan vaikuttaa myös ulkoisia instituutioita, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT), joka valvoo EIS:n noudattamista. EU:n perusoikeusjärjestelmä on järjestelmänä ainutkertainen. Perusoikeusjärjestelmän ja perusoikeusdialogin tutkiminen on hyvin ajankohtaista tämän päivän Euroopassa, jossa finanssikriisin ja sittemmin pakolais- ja koronakriisin myötä oikeisto- ja vasemmistopopulistiset liikkeet ovat nostaneet päätään useissa eri Euroopan valtioissa. Esimerkiksi Suomessa oikeistopopulistinen puolue Perussuomalaiset on viime vuosina nauttinut kohtalaisen laajaa kannatusta ja ajanut muun muassa maahanmuuttajavastaista agendaa, millä voi olla välillisiä ja jopa suoria negatiivisia seurauksia perusoikeuksien toteutumiseen.

1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Tämän pro gradu -tutkielman pääasiallisena tarkastelun kohteena on EU:n sisäinen tuomioistuinten välinen perusoikeusdialogi. Tutkimuksessa perehdytään unionin perusoikeuslottuvuuden kehittymiseen ja siihen, miten tuomioistuinten välinen perusoikeusdialogi on hiljalleen vakiintunut keskeiseksi mekanismiksi EU-kansalaisten perusoikeuksien ja perusoikeusturvan taustalla. Tässä tutkielmassa pyritään vastaamaan kahteen tutkimuskysymykseen:

1. Miten Euroopan unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välinen dialogi on vaikuttanut Euroopan unionin perusoikeuslottuvuuden kehittymiseen ja unionin omien perusoikeuksien syntymiseen?
2. Kuinka vakiintunut tuomioistuinten välinen perusoikeusdialogi on vaikuttanut Euroopan unionin perusoikeuskirjassa taattujen unionin perusoikeuksien tulkintaan ja niiden suhteeseen jäsenvaltioiden perusoikeuksiin?

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen pyritään vastaamaan tarkastelemalla perusoikeuslottuvuuden sekä perusoikeusdialogin kehittymisen kannalta merkittäviä EUT:n oikeustapauksia ajalta ennen Lissabonin sopimusta ja perusoikeuskirjan julistamista. Toista tutkimuskysymystä lähestytään kahden apukysymyksen kautta:

- a) Miten merkittävä rooli perusoikeuskirjan 53 artiklalle EUT:n oikeuskäytännössä annetulla tulkinnalla on ollut perusoikeuskirjassa taattujen sekä jäsenvaltioiden perustuslaeissa taattujen perusoikeuksien väliseen suhteeseen ja sitä kautta perusoikeusturvan tasoon EU:n alueella?
- b) Miten tuomioistuinten välinen perusoikeusdialogi on vaikuttanut perusoikeuskirjan 7, 8 ja 47 artiklassa taattuihin oikeuksiin sekä näiden oikeuksien suojan tasoon tietoturvalainsäädännön alalla?

Näitä apukysymyksiä tutkimalla voidaan konkreettisesti osoittaa niitä vaikutuksia, joita vakiintuneella ja vahvistuneella perusoikeusdialogilla on yleisesti ollut EU:n perusoikeuksiin sekä niiden suhteeseen kansallisiin perusoikeuksiin nähden, Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Modernissa tietoyhteiskunnassa, jossa internetin rooli EU:n kansalaisten arjessa on hyvin merkittävä, tietosuojaa ja sen piiriin kuuluvat perusoikeudet nousevat yhä tärkeämmiksi ja toisaalta niiden toteutumiseen kohdistuu enemmän uhkia ja haasteita kuin koskaan aikaisemmin. Tästä syystä, nämä oikeudet ovat valikoituneet tutkielmassa erityisen tarkastelun kohteeksi.

EU:n perusoikeuslottuvuuden kehittymisen sekä niiden varsinaista perusoikeusdialogia edeltäneiden EUT:n merkkitaustien tutkiminen, jotka ovat osaltaan johtaneet kohti tuomioistuinten välistä perusoikeusdialogia on tärkeää, sillä ne luovat pohjan ja edellytykset Lissabonin sopimuksen myötä vakiintuneelle perusoikeusdialogille. Lissabonin sopimuksen myötä vakiintuneen perusoikeusdialogin tutkiminen on keskeisessä asemassa, jotta voidaan ymmärtää, miten EU:n perusoikeusturvantaso määrittyy ja miten perusoikeudet ovat unionin alueella turvattu. Perusoikeusdialogi on myös ratkaisevassa asemassa, kun punnitaan sitä, mihin suuntaan koko perusoikeusjärjestelmä kehittyi alati enemmän integroituvassa EU:ssa. Perusoikeusdialogissa on pohjimmiltaan kyse eri toimijoiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta, jolla parhaimmillaan turvataan maksimaalinen perusoikeusturvantaso niin yksittäisen jäsenvaltion kuin koko unionin alueella sekä taataan yhtäläiset perusoikeudet kaikille EU-kansalaisille heidän kotimaastaan riippumatta.

Tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan tuomioistuinten välistä perusoikeusdialogia ja sen vaikutuksia perusoikeuksiin EU:n alueella nimenomaisesti Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan 1. joulukuuta 2009. Tätä voidaan perustella sillä, että varsinainen

vakiintunut perusoikeusdialogi EU:ssa pohjaa nimenomaan perusoikeuskirjaan, joka sai oikeudellisesti velvoittavan aseman vasta Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan, vaikka se julistettiin jo vuonna 2000.

Tutkielma asettuu vahvasti eurooppalaisen perusoikeustutkimuksen alueelle. Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmää sekä perusoikeuksia Euroopan unionissa on tutkittu hyvin laajasti erilaisista näkökulmista jo useampana vuosikymmenenä. Tutkimusta on tehty myös Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan. EU:n sisäinen perusoikeusdialogi ja sen vaikutukset EU:n perusoikeusjärjestelmän kehittymiseen eivät ole kuitenkaan olleet aiemmin tutkimuksen keskiössä.

Keskeisessä roolissa perusoikeusdialogissa on EUT, jonka ennakkoratkaisumenettelyyn dialogi pohjaa. EUT:n lisäksi dialogiin ottavat merkittävässä määrin osaa kansalliset tuomioistuimet silloin, kun ne käsittelevät Unionioikeuden alueelle asettuvia tapauksia. Kansallisten tuomioistuinten rooli nousee tutkielmassa erityisesti esille niiden tapausten kautta, jossa ne ovat esittäneet ennakkoratkaisupyynnön EUT:lle unionioikeuden tulkintaa ja pätevyyttä koskien. EU:n sisäiseen perusoikeusdialogiin vaikuttavat myös ulkoiset toimijat ja instituutiot, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT). EIT:n merkitystä EU:n sisäiseen perusoikeusdialogiin käsitellään siinä määrin, kuin se on tarpeellista tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta, mutta pääasiassa tutkimus pyrkii keskittymään nimenomaisesti EUT:n ja jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten rooliin perusoikeusdialogissa. EIT nousee tutkimuksessa lähinnä esille, kun tarkastellaan sellaisia EUT:n antamia tuomioita, joissa on viitattu EIT:n oikeuskäytäntöön. Tutkimuksen ulkopuolelle jää myös EU:n ulkosuhteisiin liittyvä perus-/ihmisoikeusdialogi. Tutkimus kohdistuu nimenomaisesti Euroopan unionin perusoikeuksiin ja perusoikeusturvaan sekä lähtökohtaisesti unionin sisäiseen perusoikeusdialogiin. EU:n ulkosuhteissa puhutaan yleensä perusoikeuksien sijaan ihmisoikeuksista³. Tällä retoriikalla luodaan selvä erottelu unionin sisäisten sen kansalaisilleen tarjoamien perusoikeuksien ja toisaalta taas universaalien maailmanlaajuisesti voimassa olevien kaikille kuuluvien ihmisoikeuksien välille.

Euroopan unionin lainsäädäntö on luonteeltaan harmonisoivaa eli se tähtää unionin jäsenvaltioiden lainsäädännön ja oikeusjärjestelmien yhdenmukaistamiseen. Toisin kuin useissa muissa sopimuksiin pohjaavissa kansainvälisissä järjestelmissä EU:ssa

³ Rosas 2017, s. 9-10.

unionioikeuden yhdenmukainen tulkinta ja soveltaminen on erittäin tärkeää⁴. Perusoikeudet eivät ole tässä suhteessa mikään poikkeus.

Perusoikeuksiin kohdistuvan unionioikeuden ja perusoikeuskirjan yhdenmukainen tulkinta ja soveltaminen on erityisen tärkeää. Vain siten voidaan varmistaa kaikkien EU:n kansalaisten voivan nauttia keskenään samoista perusoikeuksista ja samantasoisesta perusoikeusturvasta. Tuomioistuimissa tapahtuvan unionioikeuden ja perusoikeuskirjan tulkinnan voidaankin katsoa toimivan kansallisen tason perusoikeuksiin kohdistuvan lainsäädännön ja oikeuskäytännön harmonisointi-instrumenttina. Perusoikeuskirjalla on ollut EU:ssa oikeudellisesti velvoittava asema Lissabonin sopimuksen voimaantulusta lähtien. Perusoikeusdialogin merkityksen kasvun ja vakiintumisen voidaan katsoa myös saaneen alkunsa tästä muutoksesta. EUT on alkanut viitata muun muassa käsittelemissään perusoikeuksiin liittyvissä ennakkoratkaisupyynnöissä perusoikeuskirjaan. Tämän myötä myös kansalliset tuomioistuimet ovat päässeet vahvasti mukaan perusoikeuksista käytävään oikeudelliseen keskusteluun unionin alueella hyödyntämällä EUT:n ennakkoratkaisumenetelmää, johon EUT on itse viitannut EUT:n ja kansallisten tuomioistuinten välisenä vuoropuheluna sekä yhteistyön välineenä⁵. Perusoikeuksia koskevissa asioissa tätä vuoropuhelun kautta tapahtuvaa yhteistyötä voidaan luonnehtia perusoikeusdialogina. Ennakkoratkaisumenetelmän kautta kansalliset tuomioistuimet pystyvät, sekä joissain tapauksissa ovat myös velvoitettuja, nostamaan esiin keskeisiä unionioikeuden ja perusoikeuskirjan tulkintaan liittyviä kysymyksiä ja avaamaan keskustelua koko unionin tasolla. Toisaalta samalla EUT pystyy myös omalla oikeuskäytännöllään ja antamallaan ennakkoratkaisuilla osaltaan ohjaamaan kansallisella tasolla tapahtuvaa unionioikeuden tulkintaa ja soveltamista.

1.3 Tutkimusmetodi ja aineisto

Tämän oikeustieteellisen tutkielman keskeisenä tutkimusmetodina toimii oikeusdogmatiikka, eli lainoppi. Tutkielmassa tutkitaan EU:n alueella voimassa olevaa oikeutta sekä EU:n että sen jäsenvaltioiden tasolla. Lainopillisella tutkimuksella pyritään

⁴ Schermers & Blokker 2003, s. 965.

⁵ Tuomio 5.12.2017, M.A.S ja M.B, EU:C:2017:936, kohdat 22 ja 23.

selvittämään oikeussäännön sisältöä sekä systematisoimaan eli jäsentämään lakeja⁶. Lainopillinen tutkimus pyrkii siis tuottamaan tietoa siitä, kuinka eri tilanteissa pitäisi voimassa olevan oikeuden mukaisesti toimia. Toisekseen lainopillisen tutkimuksen avulla pyritään tulkitsemaan eri oikeudellisten järjestelyiden välisiä keskinäissuhteita sekä näiden muodostamaa kokonaisuutta eli voimassa olevaa oikeusjärjestystä⁷. Tämän tutkielman pääasiallisena tarkoituksena on tarkastella nimenomaisesti perusoikeuskirjan, EU:n jäsenvaltioiden perustuslakien sekä EU-tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten ratkaisukäytännön välisiä keskinäissuhteita sekä hahmotella niiden muodostamaa kokonaisuutta eli EU:n perusoikeusjärjestelmää. EU:n perusoikeusjärjestelmän kehittymistä ja sen nykytilaa tarkastellaan pääasiallisesti tuomioistuinten välisen dialogin kautta, johon tutkielmassa viitataan termillä perusoikeusdialogi. Perusoikeusdialogia tutkimalla tuomioistuinten välisiä vuorovaikutussuhteita ja niiden vaikutusta EU:n perusoikeusjärjestelmään voidaan tarkastella yhtenä kokonaisuutena.

Lainopin on perinteisesti nähty olevan eritoten työkalu oikeusjärjestyksen ja oikeudellisen aineksen jäsentämiseen, systematisointiin ja sen pohjalla olevien oppirakennelmien tunnistamiseen. Toisaalta lainopillinen tutkimus voi myös kritisoida ja purkaa yhtä lailla kuin se jäsentää ja rakentaa. Jaakko Husa käyttää tästä kriittisen ulottuvuuden sisältävästä lainopista termiä *teorettinen lainoppi*⁸. Husan mukaan teorettinen lainoppi voi luontevasti ottaa tehtäväkseen myös tradition arvioinnin ja kritiikin. Oikeastaan tässäkin tutkielmassa esiin nousee tämä teorettisen lainopin kriittinen ja traditiota arvioiva luonne jo yksinomaan siitä perustavasta syystä, että tutkielmassa liikutaan lähtökohtaisesti kokonaisuudessaan unionioikeuden alueella. Unionioikeus ei istu ajan myötä vakiintuneeseen kahtiajakoon, jossa julkisoikeus ja yksityisoikeus ovat erotettu omiksi haaroikseen⁹. Unionioikeuden voidaan katsoa kuuluvan enemmän julkisoikeuden alueelle sen valtiosääntöoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen luonteen vuoksi, mutta toisaalta alati enemmän integroituneessa Euroopassa unionioikeus ulottuu ja sen vaikutukset ilmenevät myös sellaisilla alueilla, jotka on perinteisesti nähty puhtaasti yksityisoikeudellisina. Varsinkin EU:n perusoikeusjärjestelmän kehityksen myötä, unionioikeus on yhä vahvemmin tunkeutunut

⁶ Aarnio 1989, s. 57.

⁷ Husa ym. 2008, s. 13.

⁸ Husa 2004, s. 10.

⁹ Husa 2004, s. 12. Husa huomauttaa, että vaikka vallan kolmijako-oppi on EU:n jäsenvaltioiden omille järjestelmille yhteinen asia, EU ei itsessään vallan komijako-oppia tunne.

osaksi yksityisten välisiä oikeussuhteita vähintäänkin rapauttaen, ellei jopa kokonaan kaataen näiden kahden oikeuden alan välillä olleen teoreettisen muurin¹⁰.

Suomalaisen ja ylipäätään eurooppalaisen valtiosääntöoikeuden perustana on jo pitkään ollut valistusajan filosofian ajoilta juurensa juontava vallan kolmijako-oppi. Valtiovallan kolmijakoa voidaan pitää suomalaisen valtiosääntöoikeuden taustalla vaikuttavana yleisenä oppina, jonka asema oikeudellisessa diskurssissa on hiljalleen rakentunut ja lujittunut muun muassa lainopillisen oikeuskirjallisuuden kautta. Vallan kolmijako oppi on saanut myös oman osansa kriittisestä diskurssista. Tämän tutkielman osalta vallanjako-oppia tarkastellaan nimenomaisesti tuomiovallan suhteenä lainsäätäjään ja toimeenpanovaltaan. Tarkastelun ulottuvuus ja valittu näkökulma on sama kuin Jaakko Husalla, joka jo 2000-luvun alkupuolella halusi tarkastella kriittisesti perinteisen vallanjako-opin asemaa sellaisessa yhteiskunnassa, jossa perusoikeudet ovat tulleet yhä keskeisimmiksi¹¹.

Vuoden 2000 perustuslakiuudistus teki 2000-luvun alusta otollisen hetken keskittyä perusoikeuksien tutkimiseen Suomessa. Miten vahvasti perusoikeudet ja perusoikeusuudistus vaikuttivat kokonaisuudessaan suomalaiseen oikeusjärjestykseen ja valtiosääntöoikeuteen? Nyt, reilu 20 vuotta Euroopan unionin perusoikeuskirjan julistamisesta on korkein aika tutkia, miten EU:n perusoikeudet ja tuomioistuin johtoinen perusoikeusdialogi ovat vaikuttaneet perusoikeuksiin ja perusoikeusturvan tasoon EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa.

Keskeisimpänä lähdeaineistona tutkielmassa toimivat EU:n tasoiset perusoikeuksia koskevat säädökset sekä perusoikeuskirja ja EUT:n ennakkoratkaisumenetelmän merkkitapaukset sekä ylipäätään EUT:n oikeuskäytäntö. Vastaavasti kansalliselta tasolta esiin nousevat jäsenvaltioiden perustuslait ja niissä taatut perusoikeudet sekä jäsenvaltioiden tuomioistuinten oikeuskäytäntö, silloin kun ne toimivat EU-tuomioistuimina ja soveltavat unionin oikeutta. Erityisesti tutkielmassa esiin nousevat sellaiset kansalliset oikeustapaukset, joissa kansallinen tuomioistuin on pyytänyt ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta perusoikeuksia koskevissa tapauksissa. Tutkielman tutkimuskohteen ylikansallisen luonteen myötä tärkeässä asemassa on

¹⁰ Unionioikeuden soveltamisalan laajentumisesta yksityisten välisiin suhteisiin kts. esim. Walkila 2015.

¹¹ Husa 2004, s. 10.

erityisesti eurooppalainen oikeuskirjallisuus, jota myös kotimaiset tutkijat ovat merkittävästi tuottaneet.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielmassa pyritään etenemään kronologisesti EU:n perusoikeuslottuvuuden kehittymisen ensiaskelista kohti nykymuotoisessa unionissa Lissabonin sopimuksen voimaan astumisen jälkeen vakiintunutta ja vahvistunutta tuomioistuinten välistä perusoikeusdialogia. Tutkielman varsinaisissa käsittelyluvuissa (luvut 2-4) perehdytään siihen, miten EU:n perusoikeuslottuvuuden kehittyminen ja tuomioistuinten välinen perusoikeusdialogi sai alkunsa sekä tarkastellaan nykymuotoisessa EU:ssa vakiintuneen perusoikeusdialogin vaikutuksia perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien tulkintaan ja niiden suhteeseen kansallisiin perusoikeuksiin.

Tutkielman toisessa luvussa käydään läpi EU:n toimivaltaan liittyviä periaatteita sekä EU:n toimivalta-alueita, jonka sisään perusoikeusdialogi keskittyy. Tämän lisäksi luvussa perehdytään EUT:n ennakkoratkaisumenettelyyn, jota voidaan pitää tuomioistuinten välisen perusoikeusdialogin keskeisenä mekanismina. Viimeisenä, toisessa luvussa määritellään, mitä tässä tutkielmassa tarkoitetaan tuomioistuinten välisen perusoikeusdialogin käsitteellä.

Seuraavassa eli tutkielman kolmannessa luvussa käydään tarkemmin läpi EU:n perusoikeuslottuvuuden kehityskulkua kohti vakiintunutta perusoikeusdialogia EUT:n keskeisten oikeustapausten kautta. EUT:n oikeuskäytännön kautta pystytään muodostamaan kuva siitä, miten EUT on vaikuttanut ratkaisukäytännöllään EU:n perusoikeuslottuvuuden syntymiseen, Unionioikeuden keskeisten oppien ja soveltamista ohjaavien periaatteiden kehittymiseen sekä omaan että kansallisten tuomioistuinten rooliin tuomioistuinten välisessä perusoikeusdialogissa. Toisena luvussa tarkastellaan niin ikään EUT:n oikeuskäytännön ja merkkitapausten kautta sitä, miten EUT on itse yhdessä kansallisten tuomioistuinten kanssa vaikuttanut ja rakentanut pohjaa EU:n perusoikeuskirjalle, johon EU:n omat perusoikeudet on koottu.

Tutkielman 4 luvussa perehdytään siihen, miten EUT:n ja sen kumppanikseen valitsemien kansallisten tuomioistuinten välisestä dialogista on EU:n perusoikeuskirjan

julkaisemisen jälkeen *de facto* muotoutunut perusoikeusdialogi, jonka keskiössä on jäsenvaltioiden perusoikeuksien suhde EU:n perusoikeuksiin ja ylipäätään EU:n lainsäädäntöön. Luvussa perehdytään EU:n perusoikeuksien ja jäsenvaltioiden perustuslaeissa taattujen perusoikeuksien välisen suhteen lisäksi kysymykseen EU:n perusoikeuksien soveltamisalasta sekä perusoikeusdialogin vaikutukseen vahvasti tietosuojan alueelle liittyviin perusoikeuskirjassa 7, 8 ja 47 artiklassa, taattuihin oikeuksiin ja niihin liitetyn suojan tasoon.

Johtopäätökset luvussa kootaan yhteen aiemmissa luvuissa esitettyjä havaintoja ja esitellään tutkielman tulokset. Luvussa tuodaan esiin tuomioistuinten välisen perusoikeusdialogin vaikutus EU:n perusoikeuslottuvuuden ja perusoikeusjärjestelmän kehitykselle sekä vakiintuneen perusoikeusdialogin vaikutukset Euroopan unionin perusoikeuskirjassa taattujen unionin perusoikeuksien tulkintaan ja niiden suhteeseen jäsenvaltioiden perusoikeuksiin. Luvussa nostetaan myös esiin keinoja, kuinka perusoikeusdialogia voitaisiin hyödyntää entistä tehokkaammin sen eri osapuolten toimesta EU:n perusoikeusjärjestelmän kehittämiseen ja perusoikeuksien turvaamiseen yhtäläisesti kaikille EU-kansalaisille.

2.1 EU:n toimivalta

Kysymys EU:n toimivallasta on keskeinen tarkasteltaessa EU:n perusoikeusjärjestelmää ja sen EU:n kansalaisille takaamia perusoikeuksia sekä perusoikeusturvan tasoa. EU:n ja sen jäsenvaltioiden väliset toimivaltajärjestelyt ovat yksi unionioikeuden ja unionin ominaispiirteistä¹². Kuten jo johdannossa tuotiin esille, EU:n perusoikeusjärjestelmä on nykyisessä muodossaan kolmitasoinen. Tämä järjestelmä koostuu Unionioikeuden kautta koko unionin tasolla turvatuista perusoikeuskirjassa määritellyistä oikeuksista, EIS:n kansainvälisellä tasolla takaamista ihmisoikeuksista sekä kansallisella tasolla turvatuista ja määritellyistä perusoikeuksista, jotka on kirjattu jäsenvaltioiden perustuslakeihin. Näistä kolmesta laajimmat oikeudet takaa vuonna 2000 julistettu ja Lissabonin sopimuksen myötä oikeudellisesti sitovan aseman saanut perusoikeuskirja, mutta sen soveltamisella on omat rajoitteensa, jotka liittyvät unionin toimivaltaan. Lähtökohtaisesti perusoikeuskirjaa sovelletaan vain silloin, kun liikutaan sellaisella lainsäädäntöalueella, jossa EU on toimivaltainen¹³. EU:n toimivaltaa määrittää ja rajaa kolme keskeistä periaatetta, jotka ovat annetun toimivallan periaate, suhteellisuusperiaate sekä toissijaisuusperiaate. Annetun toimivallan periaate määrittää unionin toimivallan perustan, kun taas suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaate ohjaavat EU:n toimivallankäyttöä.

EU saa toimivaltansa jäsenvaltioiltaan EU:n perussopimuksien kautta. Perussopimuksissa on määritelty unionille kuuluva toimivalta eli erityistoimivalta. Yleinen toimivalta, jota ei ole perussopimuksissa erikseen määritelty kuuluu jäsenvaltioille. EU:n toimivalta pohjautuu siis annetun toimivallan periaatteelle, joka on määritelty Sopimuksessa Euroopan unionista (SEU) 5.2 artiklassa¹⁴. EU:n toimivalta on mahdollista ymmärtää joko suppeassa tai laajassa merkityksessä. Suppeassa merkityksessä toimivallalla ymmärretään unionin toimivaltaa antaa sitovia säädöksiä ja

¹² Ojanen 2016, s. 22.

¹³ Ks. esim. Rosas 2012, s. 1273 ja Ojanen 2003, s. 1153.

¹⁴ SEU 5.2 artikla: Annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille.

päätöksiä. Suppea toimivalta kattaa myös unionin toimivallan tehdä kansainvälisoikeudellisia sopimuksia, joko yksin tai yhdessä muiden toimijoiden, kuten unionin jäsenvaltioiden, jonkin kolmannen maan tai toisen kansainvälisen järjestön kanssa¹⁵. Laajassa merkityksessä toimivallan katsotaan käsittävän myös kaikki muut toimet, joihin unionin toimielimet voivat ryhtyä perussopimusten mukaisesti.

Toissijaisuus- tai subsidiariteettiperiaate on määritelty SEU 5.3 artiklassa. Toissijaisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että unioni toimii jaetun toimivallan alueella vain niiltä osin, kuin on tarkoituksenmukaista suunnitellun toiminnan tavoitteiden saavuttamiseksi eli, jos toiminnan tavoitteet voidaan saavuttaa myös alemmilla tasoilla, kuten esimerkiksi jäsenvaltion keskushallinnon tai alueellisen hallinnon tasolla, jää toimivalta jäsenvaltiolle. Mikäli esimerkiksi toiminnan laajuuden tai vaikutuksen vuoksi voidaan tavoitteet saavuttaa paremmin unionin tasolla, käyttää EU omaa toimivaltaansa.

SEU 5.4 artiklassa määritellään puolestaan suhteellisuusperiaate. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. EU-tuomioistuin on tulkinnut suhteellisuusperiaatetta niin, että EU ei saa toimenpiteillään ylittää sitä, mikä on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista asianomaisella lainsäädännöllä tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi. Tämän lisäksi, sellaisessa tapauksessa, jossa on mahdollista valita useiden toimenpiteiden väliltä, tulee niistä valita vähiten rajoittava¹⁶. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta on tehty pöytäkirja, jonka mukaisesti unionin toimielimet noudattavat kyseisiä periaatteita.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon seurauksena unioniin on syntynyt kolme toisistaan eroavaa toimivalta-aluetta. Nämä alueet on luokiteltu Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) ensimmäisessä osassa. Näihin toimivalta-alueisiin lukeutuvat EU:n yksinomaisen toimivallan alue, jaetun toimivallan alue sekä jäsenvaltion toimivallan alue.

EU:n yksinomaisen toimivallan alueen muodostavat lainsäädännön alat, joiden alueella ainoastaan unioni voi toimia lainsäätäjänä. Tulliliitto, sisämarkkinoiden edellyttämä kilpailupolitiikka, euron käyttöön ottaneiden maiden rahapolitiikka, meren elolliset luonnonvarat sekä yhteinen kauppapolitiikka muodostavat EU:n yksinomaisen

¹⁵ Ojanen 2016, s. 22.

¹⁶ Ojanen 2016, s. 23.

toimivallan alueen¹⁷. Jäsenvaltiot voivat antaa EU:n yksinomaisen toimivallan alueeseen lukeutuvilla aloilla lainsäädäntöä ainoastaan unionin valtuuttamina tai EU-säädösten täytäntöönpanemiseksi eli esimerkiksi implementoidessaan EU-direktiivejä.

Lainsäädännön osa-alueet, joilla sekä Euroopan unioni että jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjinä muodostavat jaetun toimivallan alueen. Jaetun toimivallan alue kattaa selvästi eniten sääntelyaloja verrattuna EU:n yksinomaisen toimivallan tai täysin jäsenvaltioille jäävän toimivallan alueisiin. Jaetun toimivallan alueella siis sekä EU että jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjinä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Toimivalta jakaantuu jaetun toimivallan alueella niin, että jäsenvaltiot käyttävät omaa toimivaltaansa siltä osin kuin EU ei käytä omaansa. Tämä on määritelty SEUT 2.2 artiklassa. Jaetun toimivallan alueelle kuuluvia sääntelyaloja ovat muun muassa sisämarkkinat, sosiaalipolitiikka sopimuksessa määriteltyjen kysymysten osalta, taloudellinen sekä sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus, maatalous ja kalastus, ympäristö, kuluttajansuoja, liikenne, Euroopan laajuiset verkot, energia, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, kansanterveyteen liittyvät yhteiset turvallisuuskysymykset, tutkimus, teknologinen kehittäminen ja avaruus sekä kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu¹⁸. Pääosalla näistä sääntelyaloista on todella vahva liittymäpinta perusoikeuksiin.

Kolmantena ja viimeisenä toimivalta-alueena Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen jaottelun mukaan on tuki- yhteensovittamis- ja täydennystoimien alue. Tällä viitataan siis toimivalta alueeseen, jolla lähtökohtaisesti vain jäsenvaltioilla on oikeus toimia lainsäätäjinä. EU:lla on oikeus toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia, kuitenkin vain perussopimuksissa määrätyin edellytyksin. Toisin kuin jaetun toimivallan alueella, tuki- täydennys- ja yhteensovittamistoimien alueelle kuuluvien sääntelyalojen osalta EU ei voi omilla toimillaan syrjäyttää jäsenvaltioiden toimivaltaa kyseisillä aloilla. EU voi toteuttaa tuki- yhteensovittamis- ja täydennystoimia esimerkiksi terveyden suojelussa ja kohentamisessa sekä hallinnollisessa yhteistyössä¹⁹.

EU:lla on siis oikeus toimia lainsäätäjänä sille kuuluvan toimivallan rajoissa, tietyillä rajatuilla toimivalta-alueilla. EU:n toimiessa lainsäätäjänä syntyy ylikansallista

¹⁷ SEUT 3 artikla.

¹⁸ SEUT 4 artikla.

¹⁹ SEUT 6 artikla.

lainsäädäntöä, yhteisön oikeutta. Yhteisön oikeutta tulee tulkita kaikissa jäsenvaltioissa samansisältöisesti ja yhteisön oikeudella tulee olla yhtäläinen asema jokaisen jäsenvaltion sisällä. Yhteisön oikeuden yhdenmukaisen tulkinnan ja yhtäläisen aseman toteutumista valvovat sekä EUT että jäsenvaltioiden kansalliset tuomioistuimet. Soveltaessaan EU:n oikeutta kansallisilla tuomioistuimilla on niiden aseman mukaan joko oikeus tai velvollisuus tehdä yhteisön oikeuden tulkintaan liittyen ennakkoratkaisupyynnö EUT:lle. EUT:n ennakkoratkaisumenettely onkin hyvin keskeisessä asemassa osana unionin oikeudellista yhdentymistä (integraatiota) sekä perusoikeusdialogia. Seuraavassa alaluvussa käydään tarkemmin läpi ennakkoratkaisumenettelyä ja siihen osallistuvien toimijoiden toimivaltaa ja roolia osana menettelyä.

2.2 EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettely

2.2.1 Ennakkoratkaisumenettely – vuoropuhelua, yhteistyötä vai valvontaa?

EUT:n ennakkoratkaisumenettely nykyisessä muodossaan pohjautuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 267 artiklaan. Lissabonin sopimuksen voimaan astumisen myötä 1.12.2009 SEUT 267 artikla korvasi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artiklan 234, jossa ennakkoratkaisumenettely oli aiemmin määritetty. Ensimmäisen kerran ennakkoratkaisumenettely oli otettu käyttöön vuonna 1952 osana Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimusta (artikla 41), mutta tuolloin kuitenkin rajoitetummassa muodossa verrattuna myöhempiin sopimuksiin.²⁰

Ennakkoratkaisumenettely on luonteeltaan ”välitoimiluonteinen” eli sillä ei haeta muutosta kansallisen tuomioistuimen päätökseen. Kansallinen tuomioistuin voi pyytää ennakkoratkaisua vain liittyen jonkin tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn. Toinen keskeinen ennakkoratkaisumenettelyn piirre on sen dialoginen ulottuvuus, sillä ennakkoratkaisumenettely toimii kansallisen tuomioistuimen ja EUT:n välisenä ”vuoropuheluna” ja ”yhteistyönä”.²¹

²⁰ Rosas 2016, s. 180.

²¹ Ojanen 1996, s. 1-2.

Vaikka ennakkoratkaisumenettelyä on kuvattu EUT:n ja kansallisten tuomioistuinten välisenä vuoropuheluna ja yhteistyönä, itse menettelyyn osallistuu kuitenkin EU-tuomioistuimen ja kansallisen tuomioistuimen lisäksi muita toimijoita, joilla on oma roolinsa ja merkityksensä osana menettelyä. Näihin lukeutuvat käsittelyssä olevan asian osapuolet ja heidän asianajajansa, jäsenvaltiot sekä EU:n toimielimet, kuten komissio ja julkisasiamies.

EUT on itse luonnehtinut menettelyn olevan ”osoitus oikeudellisesta yhteistyöstä EY:n tuomioistuimen ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten välillä”²². Tähän EUT:n ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten väliseen yhteistyöhön on myös viitattu kumppanuutena²³. EUT:n ja kansallisten tuomioistuinten välisen kumppanuuden on koettu vahvistuvan, jokaisen EUT:lle tehdyn ennakkoratkaisupyynnön myötä²⁴. EUT:n ja kansallisten tuomioistuinten kumppanuuden voidaan katsoa merkittävästi vahvistuneen vuosikymmenten saatossa, sillä vuosina 1961-1972 EUT sai yhteensä 184 ennakkoratkaisupyyntöä, kun vuonna 2019 EUT:lle tuli ennakkoratkaisupyyntöjä 641 kappaletta ja vuonna 2020 niitä tuli 556 kappaletta²⁵. Käytännössä EUT:lle tulevien ennakkoratkaisupyyntöjen määrän voidaan katsoa jatkuvasti lisääntyneen. EUT:lle tehtyjen ennakkoratkaisupyyntöjen lisääntyneeseen määrään on toki vaikuttanut myös unionin jäsenvaltioiden määrän kasvu, mutta se ei yksinään ole riittävä tekijä selittämään näin eksponentiaalista kasvua. Ennakkoratkaisupyyntöjen määrän kasvuun on vaikuttanut jäsenvaltioiden määrän lisääntymisen lisäksi Euroopan integraation syventyminen, mikä taasen on johtanut unionioikeuden soveltamisalan laajentumiseen sekä lisääntyneeseen epäselvyyteen unionin lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön soveltamisalojen rajoista. Ennakkoratkaisupyynnöistä on tullut määrällisesti EUT:n suurin yksittäinen asialaji²⁶. Yhteensä EUT:lle on tullut vuodesta 1961 alkaen vuoden 2020 loppuun mennessä 11 914 ennakkoratkaisupyyntöä.

²² Synopsis of the Work of the Court of Justice of the European Communities. Luxembourg: European Court of Justice, 1972, s. 16.

²³ Golub 1994, s. 4. ja Weiler 1993, s. 422.

²⁴ Weiler 1993, s. 422.

²⁵ Euroopan unionin tuomioistuimen vuosikirja 2020 (väliaikainen versio). Luxemburg 2021, s. 216.

²⁶ Rosas 2016, s. 189. Tämä tilanne on vallinnut pidemmän ajan. Kts. esim. Weiler 1993, s. 421.

2.2.2 Tuomioistuinten rooli ennakkoratkaisumenettelyssä

Ennakkoratkaisumenettelyn tarkoitus on varmistaa Unionioikeuden yhdenmukainen tulkinta ja toimeenpano EU:n jäsenvaltioissa. EUT:n jäsenvaltioiden kansallisille tuomioistuimille vuonna 2012 antamissa suosituksissa ennakkoratkaisupyynnöiden tekemisestä EUT toteaa, että ennakkoratkaisumenettely on keskeinen osa Euroopan unionin oikeuteen kuuluvaa järjestelmää ja että menettelyn tarkoitus on antaa jäsenvaltioiden tuomioistuimille mahdollisuus tulkita ja soveltaa EU-oikeutta yhdenmukaisesti unionin alueella²⁷.

SEUT 267 artiklan mukaan EUT:lla on toimivalta antaa ennakkoratkaisu perussopimusten tulkinnasta. Tämän lisäksi EUT:n toimivaltaan kuuluu myös ennakkoratkaisun antaminen unionin toimielimen, elimen tai laitoksen säädöksen pätevydestä ja tulkinnasta. EU:n primäärisen oikeuden pätevyden arviointi jää näin ollen EUT:n toimivallan ulkopuolelle. EUT:lla on yksinomainen toimivalta julistaa pätemättömäksi jokin sekundäärinen unionioikeuden säädös tai sen yksittäinen säännös, mikäli se tulkitsee sen esimerkiksi perusoikeuksien vastaiseksi²⁸. EUT:n rooli ennakkoratkaisumenettelyssä on siis käytännössä antaa kansallisen tuomioistuimen pyynnöstä tulkinta EU-oikeudesta tai selvitys jonkin sekundäärisen unionioikeuden säädöksen tai yksittäisen säännöksen pätevydestä. Sen toimivaltaan ei sen sijaan kuulu soveltaa EU-oikeutta, sillä soveltaminen jää ennakkoratkaisupyynnön tehneen kansallisen tuomioistuimen vastuulle²⁹. EUT antaa ennakkoratkaisun kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan liittyen, mutta kansallisen tuomioistuimen tehtävä on ratkaista vireillä oleva asia hyödyntäen EUT:lta saamaansa ennakkoratkaisua.

SEUT 267 artiklassa kansalliset tuomioistuimet jaotellaan käytännössä kahteen eri luokkaan – sellaisiin tuomioistuihin, joiden päätökseen voidaan hakea muutosta sekä sellaisiin, joiden päätökseen ei voida hakea muutosta. Mikäli kysymys perussopimusten tai unionin toimielimen, elimen tai laitoksen säädöksen pätevydestä tai tulkinnasta tulee esille jäsenvaltion tuomioistuimessa voi kyseinen tuomioistuin katsoessaan, että kysymys on ratkaistava, jotta pääasiassa voidaan antaa ratkaisu, pyytää EUT:lta ennakkoratkaisua. Mikäli kyseessä on kansallinen tuomioistuin, jonka päätökseen ei voi hakea oikaisua,

²⁷ EUVL 2012/C 338/01.

²⁸ Tuomio 22.10.1987, Foto-Frost, C-314/85, EU:C:1987:452, s. 242-244.

²⁹ Rosas 2016, s. 182.

tuomioistuimen on pakko saattaa kysymys unionioikeuden tulkinnasta ja/tai pätevyydestä EUT:n käsiteltäväksi.

Soveltaessaan unionin oikeutta, kansallinen tuomioistuin toimii EU-tuomioistuimen roolissa. SEUT 267 artiklassa EUT:n ja kansallisten tuomioistuinten välinen toimivallanjako on esitetty hyvin suppeasti ja sen voidaan katsoa täsmentyneen ja osittain myös muuttuneen EUT:n ratkaisukäytännön kautta. Kokonaisuuksiin, jotka jäävät EUT:n toimivallan ulkopuolelle lukeutuvat käsittelyssä olevan asian tosiseikkojen selvittäminen, kansallisen oikeuden tulkinta, kansallisen oikeuden yhteisön oikeuden mukaisuuden tutkiminen, yhteisön oikeuden alan ulkopuolelle jäävän kansainvälisen oikeuden tulkinta sekä lainkäyttöratkaisun tekeminen³⁰. Käytännössä edellä luetellut tehtävät jäävät siis kansallisten tuomioistuinten yksinomaiseen toimivaltaan.

Tulkinnan ja soveltamisen välinen rajanveto ei aina ole yksiselitteistä, mikä tarkoittaa sitä, että EUT:n ja kansallisten tuomioistuinten välinen työnjako ennakkoratkaisumenettelyssä on osittain häilyvä. Joissain konkreettisissa tapauksissa kansallisen tuomioistuimen on ensin tulkittava EU-oikeutta voidakseen selvittää, onko kyseessä toimeenpanoa koskeva kysymys, ja taas toisaalta pelkkä EUT:n suorittama Unionioikeuden abstrakti tulkinta irrallaan tapauksen tosiseikoista saattaa olla vaikeaa ja jopa epäsuotavaa³¹. Julkisasiamies Jacobs tulkitsee tapauksen *Wiener S.I. GmbH v. Hauptzollamt Emmerich* ratkaisuehdotuksessaan, että vaikka EUT:n toimivalta rajoittuu Unionioikeuden tulkintaan eikä sillä ole toimivaltaa tapauksiin liittyvien tosiseikkojen osalta, sen tehtävänä ei ole kuitenkaan antaa ennakkoratkaisuja, joissa tulkitaan vain abstraktisti unionin oikeutta vaan sen tehtävänä on ennemminkin antaa kansallisen tuomioistuimen tarpeisiin räätälöity tulkinta³².

Kansallisten tuomioistuinten rooli ennakkoratkaisumenettelyssä ja yleensäkin EU-tuomioistuimina toimiessa on vaikuttanut merkittävästi niiden asemaan myös kansallisella tasolla, mikä voidaan huomata esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen aseman muutoksesta Suomessa. Tuomioistuinlaitoksen asema on vahvistunut kotimaisen oikeuslaitoksen nopean eurooppalaistumisen myötä. Tämän muutoksen taustalla suurimpina tekijöinä vaikuttavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointi vuonna

³⁰ Ojanen 1996, s. 9-10.

³¹ Rosas 2016, s. 182.

³² Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus, ECR, s. 6500, kohdat 12-13.

1990 ja EU:n jäseneksi liittyminen vuonna 1995³³. Kansallisten tuomioistuinten keskeisiin tehtäviin kuuluu Suomen EU-jäsenyyden myötä taata EU-oikeuteen perustuvien vaateiden toteuttamiselle samanlainen prosessuaalinen kohtelu kuin vastaaville kansallisille vaateille (*vastaavuusperiaate*) sekä varmistaa, että yksityisten unionin oikeudesta juontuvien oikeuksien käyttämistä ei tehdä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (*tehokkuusperiaate*). Vastaavuusperiaatteesta ja tehokkuusperiaatteesta seuraa, että tuomioistuinten tulee tulkita ja soveltaa oikeussuojakeinojen käyttöä koskevia kansallisia menettelysäännöksiä siten, että yksityisen oikeussubjektin EU-oikeuteen perustuvat oikeudet turvataan tehokkaalla tavalla. Mikäli jokin kansallisen prosessioikeuden normi estää yksityisen oikeussubjektin EU-oikeuteen perustuvan oikeuden turvaamisen, on tämä normi jätettävä soveltamatta.³⁴

Suomessa kansallisten tuomioistuinten riippumattomuus suhteessa lainsäätäjään eli eduskuntaan on lisääntynyt muun muassa perustuslain 106 §:n myötä³⁵, joka antaa niille mahdollisuuden olla soveltamatta perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevaa lakia. Tätä osaltaan tasoittaa muun muassa Euroopan unioniin liittymisen myötä kansallisten tuomioistuinten alisteinen asema tai riippuvuus suhteessa EUT:een. On kuitenkin otettava huomioon, että kansalliset tuomioistuimet ovat EU-tuomioistuimina toimiessaan eli unionin oikeutta soveltaessaan velvoitettuja tekemään sen kaltaisia punnintaratkaisuja, joiden on perinteisesti katsottu kuuluvan lainsäätäjän toimivaltaan. Tämä käy ilmi esimerkiksi EUT:n korkeimman oikeuden esittämään ennakkoratkaisuun antamasta ratkaisusta asiassa Ahokainen ja Leppik C-434/04³⁶. Myös tämä on johtanut tuomioistuinten aseman vahvistumiseen kotimaisessa valtiosääntöjärjestelmässä. Tuomioistuinten muuttuneen ja vahvistuneen roolin voidaan katsoa vahvistaneen yksilön oikeussuojaa Suomessa.³⁷

2.2.3 Ennakkoratkaisumenettely osana perusoikeusdialogia

Perusoikeuksia pidetään perinteisesti (länsimaisen) demokratian välttämättöminä edellytyksiä ja niitä on tarpeen tullen suojattava myös lainsäätäjän taholta tulevilta

³³ Tuori 2003, s. 921.

³⁴ Jokela 2011, s. 299.

³⁵ Voimaan 1. maaliskuuta 2000.

³⁶ Tuomio 28.9.2006, Ahokainen ja Leppik, EU:C:2006:609.

³⁷ Pellonpää 2009, s. 118-119, 122.

loukkauksilta, missä tarvitaan myös tuomioistuimia³⁸. Lissabonin sopimus astui voimaan 1. joulukuuta 2009, josta lähtien EU-kansalaiset ovat voineet vedota tuomioistuimissa unionin perusoikeuksiin³⁹.

Lissabonin sopimus siis käytännössä nosti jo vuonna 2000 julistetun perusoikeuskirjan samanarvoiseksi oikeudellisesti velvoittavaksi asiakirjaksi kuin EU:n perussopimukset. Lissabonin sopimuksen myötä SEU 6 artiklaan kirjattiin, että unioni tunnustaa perusoikeuksien kanssa saman oikeudellisen arvon omaavassa perusoikeuskirjassa esitetyt oikeudet, vapaudet ja periaatteet⁴⁰.

Perusoikeuskirjan piti alkujaan nousta oikeudellisesti velvoittavaan asemaan jo EU:n perustuslain myötä, mutta ehdotusta sopimukseksi Euroopan perustuslaista ei koskaan ratifioitu⁴¹. Eurooppa-neuvoston 18. kesäkuuta 2004 hyväksymä sopimus Euroopan perustuslaista sisälsi todellisuudessa kaikki 54 perusoikeuskirjan artiklaa suoraan osana varsinaista sopimusta⁴². Lissabonin sopimusta alettiin valmistella EU:n perustuslain hylkäämisen jälkeen, eikä se enää suoraan sisältänyt perusoikeuskirjan artikloita. Perusoikeuskirjaa ei myöskään liitetty osaksi Lissabonin sopimusta erillisenä pöytäkirjana. Perusoikeuskirjan ”sisällyttämättömyys” osaksi Lissabonin sopimusta ja sen oikeudellisesti velvoittavan aseman takaaminen pelkällä viittauksella SEU 6(1) artiklassa on herättänyt keskustelua tästä menettelytavasta seuraavista mahdollisista haasteista, varsinkin perusoikeuskirjan muokkaamisesta tulevaisuudessa⁴³.

Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä EU-oikeudellinen perusoikeuslottuvuus tuli varsinaisesti myös EUT:n ennakkoratkaisumenettelyn piiriin. Ennakkoratkaisumenettely on toiminut Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen lähtien yhtenä niistä unionin sisäisistä mekanismeista, joilla pyritään takaamaan kaikille EU:n kansalaisille samat ja samansisältöiset perusoikeudet sekä yhtäläinen perusoikeussuoja. On kuitenkin huomioitava, että osa kansallisista perusoikeuksista oli jo tunnustettu EUT:n oikeuskäytännössä osaksi unionin oikeutta osana unionioikeuden yleisiä periaatteita ja jäsenvaltioiden yhteistä valtiosääntöperinnettä. Perusoikeudet olivat nousseet esiin myös ennakkoratkaisumenettelyssä ennen Lissabonin sopimuksen

³⁸ Tuori 2003, s. 916.

³⁹ Kts. esim. Jokela 2011, s. 300.

⁴⁰ SEU 6 artikla 1 kohta.

⁴¹ Sopimus hylättiin sekä Ranskan (29.5.2005) että Alankomaiden (1.6.2005) kansanäänestyksissä.

⁴² Kts. Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista artikkelit II-61 – II-114

⁴³ Amalfitano 2018, s. 8. Kts. myös Luigi Daniele, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e a Trattato di Lisbona* (2008) 13 DUE 655.

voimaanastumista ja unionioikeutta oli nimenomaisesti kritisoitu sen (oman) perusoikeusulottuvuuden puuttumisesta. Unionin tasoisen perusoikeusulottuvuuden puuttuminen johti tilanteeseen, jossa jäsenvaltiot eivät välttämättä pystyneet turvaamaan kansalaisilleen edes kansallisia perusoikeuksia sellaisissa tilanteissa, joissa sovellettiin unionin oikeutta⁴⁴. Tämä tilanne tuli vastaan sellaisilla lainsäädännön osa-alueilla, joissa unionilla oli yksinomainen kompetenssi lainsäätämiseen sekä tietysti myös jaetun kompetenssin alueella, johtuen unionioikeuden etusijasta suhteessa kansalliseen oikeuteen.

EU:n oikeusjärjestelmä ei tosiasiassa itsessään tunnistanut perus- tai ihmisoikeuksia osana unionioikeutta unionin varhaisina vuosina 1950- ja 1960-luvuilla. EUT oli unionitasoisten perusoikeuksien puuttuessa vastentahtoinen soveltamaan kansallisia, kansallisiin perustuslakeihin pohjaavia perusoikeuksia joissakin 1950-luvun lopun ja 1960-luvun tapauksissaan, minkä lisäksi se myös tietoisesti pidättäytyi luomasta unionin tasoista perusoikeusjärjestelmää⁴⁵. Lissabonin sopimuksen voimaan astumista edeltänyt oikeudellinen tila EU:ssa, jossa itsessään perusoikeuksille 'sokea' unionioikeus otti etusijan, jopa suhteessa jäsenvaltioiden perustuslain säännöksiin, oli kestävä ja siihen kohdistuneen kritiikin voidaan katsoa olleen aiheellista. Unionin jäsenvaltioiden⁴⁶ ja unionin kansalaisten näkökulmasta suurimpana uhkana näyttäytyi kansallisessa perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteutumattomuus. EUT:n ja ylipäätään unionioikeuden näkökulmasta isona uhkakuvana voidaan nähdä olleen *Costa v ENEL*- sekä *van Gend en Loos* -tuomioissa EUT:n vahvistaman unionioikeuden etusijan suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja unionioikeuden välittömän oikeusvaikutuksen mureneminen. Jäsenvaltioiden kansalliset perusoikeus- ja muut tuomioistuimet alkaisivat pidemmällä aikavälillä todennäköisesti rajoittaa unionioikeuden säännösten soveltamista sellaisissa tilanteissa, joissa unionioikeuden säännösten ja kansallisen perustuslain takaamien perusoikeuksien välille syntyisi ristiriitaa⁴⁷. Etenkin Italian sekä Saksan perustuslakituomioistuinten olisi hyvin vaikea hyväksyä unionioikeuden etusijaa sekä suoraa oikeusvaikutusta ilman takeita siitä, että perusoikeuksia suojattaisiin myös unionin tasolla ja että jäsenvaltioiden kansalaiset eivät menettäisi heille kansallisissa

⁴⁴ Kts. esim. yhdistetyt asiat 36-38 sekä 40/59, C-36/59, EU:C:1960:36

⁴⁵ Rosas 2017, s. 7.

⁴⁶ Tässä vaiheessa Unioni koostui kuudesta jäsenvaltiosta, joihin lukeutuivat Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska ja Saksa.

⁴⁷ Rosas 2017, s. 8.

perustuslaeissa turvattuja perusoikeuksia⁴⁸. Tilanne, jossa unionin toimijoilla sekä kansallisilla toimijoilla oli ainakin osittain ristiriitaiset päämäärät ja huolet, johti hiljalleen siihen, että perusoikeuksien suojaamisesta syntyi yhteinen oikeudellinen ja poliittinen välttämättömyys⁴⁹. Oli taustalla sitten huoli unionioikeuden aseman heikkenemisestä etusijan ja välittömän oikeusvaikutuksen menettämisen takia tai itseisarvoinen perusoikeuksien turvaaminen, niin EUT:n voidaan, sen motiiveista riippumatta, todeta toimineen unionin perusoikeusulottuvuuden kehittämisen aloitteentekijänä muiden toimijoiden seurattessa perästä⁵⁰.

Lissabonin sopimuksen voimaan astumisen jälkeen EU-kansalaiset ovat voineet nauttia sekä kansallisesta että unionitasoisesta perusoikeusturvasta. Jäsenvaltioiden perustuslaeissa turvattujen perusoikeuksien rinnalle ovat nousseet EU:n perusoikeuskirjassa turvatut EU:n perusoikeudet, jotka kuuluvat kaikille EU-kansalaisille ja jotka ovat voimassa EU:n oikeutta sovellettaessa. Ylikansallisten valvontaelinten takaamaa oikeussuojaa voidaan kuitenkin pitää viimekätisenä ja oikeussuojan hakeminen ylikansallisilta valvontaelimiltä voi siirtää tulkinta- ja määrittelyvaltaa sekä ihmisoikeuksien konkreettista suojaamistehtävää kansallisten elinten ulottumattomiin⁵¹. Eritoten tämä pitänee paikkansa, puhuttaessa Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimesta (EIT) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) soveltamiskäytännön suorista vaikutuksista kansallisiin tuomioistuihin. Tiettyssä mielessä näkemys pätee myös EUT:een ja sen ennakkoratkaisumenettelyyn. Sellaisessa tilanteessa, jossa kansallinen tuomioistuin päättää pyytää tai on velvoitettu pyytämään ennakkoratkaisua EUT:lta unionioikeuden tulkintaan liittyen, on kansallinen tuomioistuin sidottu EUT:n tulkintaan unionioikeudesta. Toisaalta on muistettava, että EUT:n tulkintavalta rajoittuu tällöinkin vain vireillä olevassa asiassa sovellettavan unionioikeuden tulkintaan. EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytäntöjen vaikutusmekanismeissa voidaan nähdä tiettyjä yhtäläisyyksiä mutta ennakkoratkaisumenettelyssä EUT:n merkittävimmillä keskustelukumppaneilla, kansallisilla tuomioistuimilla, on oma tärkeä roolinsa, eivätkä ne jää vain passiivisen vastaanottajan asemaan⁵².

⁴⁸ Weiler 1999, s. 108.

⁴⁹ Weiler 1999, s. 108. Kts. myös Amalfitano 2018, s. 180-181 EUT:n roolista ja tavoitteista liittyen perusoikeuksien turvaamiseen.

⁵⁰ Rosas 2017, s. 9.

⁵¹ Länsineva 2011, s. 344.

⁵² Tuori 2003, s. 923 ja Weiler 1993, s. 421.

EUT sai ensimmäisen ennakkoratkaisupyynnön käsiteltäväkseen vuonna 1961. Kyseisenä vuonna EUT sai vain yhden ennakkoratkaisupyynnön mutta vuonna 1972 ennakkoratkaisupyynnöitä EUT:lle tehtiin jo 40 kappaletta. Vuonna 1972 ennakkoratkaisupyynnöt tulivat Saksan, Belgian, Ranskan, Italian, Luxembourgin ja Alankomaiden kansallisilta tuomioistuimilta.

Jäsenvaltioiden tuomioistuimet ovat osallistuneet ennakkoratkaisumenettelyyn ja sen kautta käytävään perusoikeusdialogiin vaihtelevalla innokkuudella. Eri jäsenvaltioiden tuomioistuimet ovat valinneet erilaisia lähestymistapoja sekä myös kehittäneet erilaisia doktriineja tai oppeja, joiden mukaisesti ne osallistuvat ennakkoratkaisumenettelyyn.

Saksassa perustuslain (*Grundgesetz*) 23 I artikla sallii suvereenin vallan siirtämisen EU:lle, sillä edellytyksellä, että *Grundgesetzin* periaatteet säilyvät turvattuina. Saksan perustuslakituomioistuin (*Bundesverfassungsgericht*) on kuitenkin omassa oikeuskäytännössään (Solange I, Solange II, Maastricht, Banana Market, Lisbon) painottanut, että jäsenvaltiot ovat '(perus)sopimusten herroja' (*Herren der Verträge*) ja pidättänyt itsellään oikeuden tutkia EU:n oikeuden yhteensopivuus *Grundgesetzissa* turvattujen perusoikeuksien kanssa, joskaan *Bundesverfassungsgericht* ei tätä oikeuttaan käytä, sillä perusoikeuksien suojan taso EU:ssa on yleisesti korkealla tasolla.⁵³

Vastaavasti Italiassa perustuslakituomioistuin (*Corte Costituzionale*) on kehittänyt oman 'vastarajoitus' (*controlimiti*) oppinsa, jonka mukaan Italian perustuslain 11 artiklan mukainen rajoitus Italian suvereniteetille EU:lle myönnetyn toimivallan myötä ei ole absoluuttinen, vaan omaa omat vastarajoituksensa, joihin Italian perustuslakiin sisältyvät perusoikeudet kuuluvat.

⁵³ Jakab 2016, s. 107.

3.1 EU:n perusoikeuslottuvuuden kehittymisen ensiaskeleet

3.1.1 Euroopan unionin tuomioistuin perusoikeuslottuvuuden edelläkävijänä

*'Eurooppaa ei rakenneta hetkessä eikä millään kokonaisratkaisulla. Siihen tarvitaan käytännön toimenpiteitä, joilla luodaan ensin aito yhteisvastuullisuus.'*⁵⁴

Euroopan unionin perusoikeuskirja, johon on koottu unionin omat perusoikeudet, hyväksyttiin poliittisella julistuksella vuonna 2000. Siitä tuli EU:n perussopimusten kanssa samanarvoinen oikeudellisesti velvoittava asiakirja Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan joulukuussa 2009. Varsinainen perusoikeuslottuvuuden kehittyminen EU:ssa sai kuitenkin alkunsa jo kauan ennen perusoikeuskirjan laatimista ja Lissabonin sopimusta. EU:n perusoikeuslottuvuuden kehittyminen edeltää monilta osin nykymuotoista EU:ta, joka perustettiin nimellisesti vuonna 1992, kun EY muuttui Euroopan unioniksi Maastrichtin sopimuksen allekirjoittamisen myötä. Samalla Euroopan yhteisöjen tuomioistuimesta tuli Euroopan unionin tuomioistuin. Yllä oleva lainaus Schumanin julistuksesta kiteyttääkin hyvin myös Euroopan unionin perusoikeuslottuvuuden kehityskulun kohti unionin omia perusoikeuksia.

EUT on ollut oman ratkaisukäytäntönsä kautta käynnistämässä keskustelua perusoikeuksien asemasta osana Euroopan integraatiota sekä jossain määrin myös itse vaikuttamassa oman asemansa määräytymiseen osana EU:n perusoikeuslottuvuuden kehittämistä. Verrattuna muihin unionin instituutioihin, EUT on ollut edelläkävijä unionin perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä; se on ottanut ensimmäiset askeleet kohti unionin omaa perusoikeusjärjestelmää jo vuonna 1969, minkä lisäksi se on osallistunut järjestelmän myöhempään kehitykseen⁵⁵.

Eräissä EUT:n 1950-luvun lopun sekä 1960-luvun tuomioissa suhtautuminen perusoikeuksiin oli vielä suhteellisen pidättäytyväistä, mutta viimeistään *Costa v. Enel*

⁵⁴ *'L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait.'* Robert Schuman, Schumanin julistus 9.5.1950. Suomenkielinen versio saatu Euroopan unionin viralliselta verkkosivustolta osoitteessa www.europa.eu. Vierailtu 18.10.2021.

⁵⁵ Rosas 2017, s. 20.

tuomio toimi läpimurtona keskustelulle perusoikeuksista⁵⁶. EUT:n ratkaisukäytännöstä on ollut jo ennen vuotta 2000 tunnistettavissa perusoikeusdoktriini, jonka substantiaalista sisältöä ei ollut tarkasti määritelty vaan se muotoutui jatkuvasti tuomioistuimen antaessa yksittäistapauksellisia ratkaisujaan. EUT on oikeuskäytännössään turvannut perusoikeuksien suojan, joka on pohjannut EIS:n ja jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen luomille periaatteille.⁵⁷ EUT:n perusoikeusdoktriinin voidaan katsoa saaneen oikeudellisen vahvistuksensa Maastrichtin sopimuksen F(2) artiklassa⁵⁸. Maastrichtin sopimusta muutettiin Amsterdamin sopimuksella, joka astui voimaan 1.5.1999. Amsterdamin sopimuksen artikkelit 6 ja 7 osoittivat unionin sitoutuvan entistä vahvemmin 'ihmisoikeuksien ja perusvapauksien' kunnioittamiseen⁵⁹.

Perusoikeuksien huomioon ottaminen unionin tasolla ensin EUT:n oikeuskäytännössä sekä myöhemmin perussopimuksissa on ollut olennainen osa EY:n ja sittemmin EU:n kehitystä. Tämä ei kuitenkaan ole ollut ongelmattonta. Käytännössä koko EU:n⁶⁰ historian ajan yhtenäisyyden kannalta erityisen haasteellista on ollut se, että unionioikeuden soveltamisen painopiste on kansallisissa instituutioissa, kuten tuomioistuimissa. Tähän haasteeseen vastaamiseksi EU:ssa on kehitetty kansainvälisessä kontekstissa ainutlaatuisia menettelyjä, joihin lukeutuvat vuoden 1957 EY-sopimuksella komissiolle annettu mahdollisuus käynnistää rikkomusmenettely jäsenvaltiota vastaan sekä jäsenvaltioiden tuomioistuimille annettu mahdollisuus pyytää EUT:lta⁶¹ ennakkoratkaisua unionioikeuden tulkinnasta tai unionioikeuden säädöksen pätevydestä kesken oikeusjutun käsittelyyn.⁶²

Nykyisin molemmat näistä menettelyistä pohjaavat Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen⁶³. Ennakkoratkaisumenettelystä on ajan oloon muodostunut tuomioistuinten välisen perusoikeusdialogin kannalta keskeinen instrumentti. Ennakkoratkaisumenetelmä on myös ollut osaltaan vahvasti vaikuttamassa siihen, kuinka keskeiset unionioikeuden soveltamista määrittävät periaatteet ja opit ovat syntyneet.

⁵⁶ Ojanen 2015, s. 93.

⁵⁷ Helander 1998, s. 11.

⁵⁸ EUVL 92/C 191/5. Maastrichtin sopimus astui voimaan 1.11.1993.

⁵⁹ EUVL 97/C 340/153-154.

⁶⁰ EU:lla viitataan tässä myös Maastrichtin sopimusta edeltäneeseen aikaan ja Maastrichtin ja Lissabonin sopimusten väliseen aikaan.

⁶¹ Lyhenteellä EUT viitataan tässä tutkielmassa yhteisön tuomioistuimeen sen koko elinkaaren ajalla.

⁶² Vähätalo 2016, s. 189-190.

⁶³ Rikkomusmenettely SEUT 258 artikla, ennakkoratkaisumenettely SEUT 267 artikla.

Opit EU:sta *sui generis* -luonteisena oikeusjärjestyksenä ja unionioikeuden välittömästä oikeusvaikutuksesta sekä niin ikään unionioikeuden etusijaperiaate ovat syntyneet EUT:n oikeuskäytännössä, nimenomaisesti ennakkoratkaisujen kautta, 1960- ja 1970-luvuilla⁶⁴. EUT:n oikeuskäytännön kautta syntyneet opit ja etusijaperiaate, joka määrittelee unionin lainsäädännön suhdetta jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön, ovat keskeisessä asemassa tuomioistuinten välisessä perusoikeusdialogissa.

3.1.2 Unionioikeuden etusijaperiaate ja *sui generis* -oppi

Kuten edellisessä luvussa mainittiin, EU:n toimivaltaa määrittävät ja rajoittavat annetun toimivallan periaate, suhteellisuusperiaate sekä toissijaisuusperiaate. Perussopimuksista käy myös ilmi ne toimivalta-alueet, joilla Euroopan unioni on oikeutettu käyttämään lainsäädäntövaltaa joko yksinomaisesti, yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tai tukemaan jäsenvaltioita heidän käyttäessään lainsäädäntövaltaa. Varsinkin jaetun toimivallan alueella syntyy kuitenkin tilanteita, joissa unionioikeus ja kansallinen lainsäädäntö ovat keskenään ristiriidassa. EUT onkin joutunut jo varhaisessa vaiheessa elinkaartaan määrittelemään toimivaltaansa ja suhdettaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöön ja perustuslakeihin⁶⁵.

EHTY sopimuksen noudattamista koskevassa ratkaisussaan⁶⁶, EUT loi pohjaa etusijaperiaatteelle katsoessaan, ettei yhteisön oikeuden sääntöä voitu julistaa pätemättömäksi jäsenvaltioiden valtiosääntöön kuuluvan säännöksen perusteella. Hakija oli vedonnut Saksan perustuslain (*Grundgesetz*) omistusoikeutta turvaavaan 14 artiklaan ja siihen perustuvaan kansalliseen soveltamiskäytäntöön. EUT totesi sen tehtävänä olevan arvioida korkean viranomaisen päätösten laillisuutta muttei varmistaa, että kansallisen lain, edes perustuslaillisia, jäsenvaltioissa toimeenpantuja sääntöjä kunnioitetaan.⁶⁷ EUT teki ratkaisunsa pelkästään unionioikeuden perusteella ja näin ollen asia ratkaistiin ilman perusoikeustarkastelua, sillä EHTY-sopimukseen perustuva unionioikeus ei vielä asian käsittelyn aikaan tuntenut yleistä oikeuksien pysyvyyttä ja erityisesti omistusoikeutta

⁶⁴ Kts. esim. Jääskinen 2007, s. 368, Puumalainen 2018, s. 51-55.

⁶⁵ Puumalainen 2018, s. 47.

⁶⁶ Tuomio 15.7.1960, Yhdistetyt asiat C-36/59, C-37/59, C-38/59 sekä C-40/59, EU:C:1960:36.

⁶⁷ Puumalainen 2018, s. 47.

turvaavaa periaatetta⁶⁸. Unionin oikeutta sovellettiin siis EUT:n toimesta ottamatta huomioon jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä, perustuslait mukaan lukien. Perusoikeuksien näkökulmasta tilanne oli kestämätön, sillä jäsenvaltiot eivät pystyneet turvaamaan kansalaisilleen perustuslaissa taattuja oikeuksia, ainakaan niiltä osin, kun liikuttiin sellaisella osa-alueella, jossa sovellettiin unionin oikeutta.

Humblet tuomio⁶⁹ vuodelta 1960 on ensimmäisiä EUT:n ratkaisuja, joissa etusijaperiaate nousee esiin. Tuomio käsittelee ensisijaisesti EU:n ja kansallisten oikeussuojakeinojen välistä suhdetta, EUT:n ratkaisujen oikeusvaikutuksia jäsenvaltioissa sekä jäsenvaltion velvollisuutta muuttaa lainsäädäntöään. Humblet ei ole tapauksena saanut yhtä paljon huomiota, kuin myöhemmät erittäin tunnetuiksi tulleet EUT:n ratkaisut, kuten van Gend en Loos tai Costa v. Enel, mutta se sisältää silti huomionarvoisia piirteitä. Humbletissa nostetaan ensimmäistä kertaa esille EU:n oikeusjärjestyksen autonomisuus sekä etusijaperiaate ja lainsäädännön muuttamisvelvoite.⁷⁰

Tuomiossaan EUT toteaa, että sillä ei ole toimivaltaa julistaa jäsenvaltioiden lakeja tai hallinnollisia määräyksiä mitättömäksi. EUT muistuttaa EHTY:n perustamissopimuksen pohjautuvan periaatteeseen, jonka mukaan yhteisön toimielinten toimivalta ja jäsenvaltioiden elinten toimivalta ovat ehdottoman erillisiä. Näin siis EU:n oikeusjärjestys nähdään jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksestä erillisenä omana autonomisena kokonaisuutenaan. EUT:n mukaan velvollisuus unionioikeuden kanssa ristiriidassa olevaksi tulkitun jäsenvaltion viranomaisen antaman lain tai hallinnollisen määräyksen kumoamiseen jää EHTY:n 86 artiklan nojalla kyseisen jäsenvaltion tehtäväksi⁷¹. EUT tuo näin tuomiossaan ensimmäistä kertaa esille yhteisön oikeuden etusija-aseman suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, mutta etusijaperiaate on tässä vaiheessa vielä vain jäsenvaltion hallitukselle osoitettu vetoisuus ja lainsoveltajat sekä oikeuksien ja velvollisuuksien kantajat ovat vielä sen ulkopuolella⁷². Perusoikeusdialogille ominainen yhteistyö EUT:n ja kansallisten tuomioistuinten välillä sekä välitön oikeusvaikutus eivät vielä konkretisoidu Humblet-tuomiossa.

⁶⁸ Puumalainen 2018, s. 48.

⁶⁹ Tuomio 16.12.1960, Humblet, C-6/60, EU:C:1960:48.

⁷⁰ Puumalainen 2018, s. 48-49.

⁷¹ Tuomio 16.12.1960, Humblet, C-6/60, EU:C:1960:48, s. 51-52.

⁷² Puumalainen 2018, s. 49.

Vuoden 1963 Van Gend en Loos tuomiota⁷³ pidetään yleisesti erittäin merkittävänä ennakkoratkaisuna. EUT päätyi kyseisessä tuomiossa perusoikeusdialogin kannalta erittäin keskeisiin linjanvetoihin liittyen Unionioikeuden erityisluonteeseen suhteessa perinteisen kansainvälisen oikeuden sopimusjärjestelmään sekä unionioikeuden aseman määrittelyssä suhteessa jäsenvaltioiden kansalliseen oikeusjärjestykseen. Tuomiollaan EUT käytännössä määritteli unionioikeuden muusta kansainvälisestä oikeudesta merkittävästi eroavan luonteen ja sen aseman itsenäisenä jäsenvaltioiden lainsäädännöstä riippumattomana oikeusjärjestyksenä. Käytännössä tällä tuomiolla EUT myös vahvisti perustamissopimuksen määräyksen etusijan suhteessa kansalliseen normiin, vaikka tuomiossa ei suoraan etusijasta mitään lausuta⁷⁴.

Alankomaiden verohallituksen (Nederlandse administratie der belastingen) tekemässä ennakkoratkaisupyynnössä esitettiin EUT:lle kaksi kysymystä, joista ensimmäinen on EU:n perusoikeusulottuvuuden kehityksen kannalta merkittävä. Alankomaiden verohallituksen esittämä kysymys koskien ETY:n perustamissopimuksen 12 artiklan mahdollisia valtiosisäisiä oikeusvaikutuksia⁷⁵, keskittyi nimenomaisesti unionioikeuden asemaan jäsenvaltion sisällä sekä kansallisen tuomioistuimen velvollisuuteen soveltaa yhteisön oikeutta.

EUT:n ratkaisu oli, että 12 artiklaa tulee tulkita siten, että sillä on välittömiä oikeusvaikutuksia ja, että sillä perustetaan yksilöllisiä oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava. Perusteluissaan EUT huomauttaa ETY:n perustamissopimuksen tavoitteena olevan sellaisten yhteismarkkinoiden perustaminen, joiden toiminta vaikuttaa välittömästi yhteisön yksityisiin. Lisäksi EUT huomauttaa tämän tavoitteen sisältävän sen, että perustamissopimus on enemmän kuin sopimus, jossa luodaan ainoastaan keskinäisiä velvoitteita sopimusvaltioiden välille. EUT katsoo perustamissopimuksen johdanto-osan, jossa viitataan hallitusten lisäksi kansoihin⁷⁶, tukevan tätä tulkintaa. EUT:n mukaan vielä konkreettisemmin kyseistä näkemystä tukee se, että perustamissopimuksella on luotu toimielimet käyttämään suvereenia

⁷³ Tuomio 5.2.1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen, C-26/62, EU:C:1963:1.

⁷⁴ Puumalainen 2018, s. 54.

⁷⁵ Esitetty kysymys: Onko ETY:n perustamissopimuksen 12 artiklalla valtiosisäisiä oikeusvaikutuksia eli voivatko yksityiset vedota tämän artiklan perusteella yksilöllisiin oikeuksiin, joita tuomioistuimen on suojeltava?

⁷⁶ Rooman sopimuksen (25.3.1957) johdanto osiossa puhutaan ”Euroopan kansojen” yhä läheisemmästä liitosta. Myöhemmin Maastrichtin sopimuksessa (7.2.1992) mainitaan yhä läheisempi ”Euroopan kansojen” liitto.

toimivaltuuksia, joiden käyttäminen vaikuttaa sekä jäsenvaltioihin että niiden kansalaisiin. Näin siis EUT erottaa yhteisön oikeuden perinteisestä kansainvälisen oikeuden sopimusjärjestelmästä, jonka subjekteja ovat sopimusvaltiot eivätkä yksilöt⁷⁷.

Seuraavaksi EUT otti ratkaisussaan tarkasteluun perustamissopimuksen 177 artiklan yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimelle myönnetyn aseman, jonka tavoitteena on varmistaa, että kansalliset tuomioistuimet tulkitsevat perustamissopimusta yhdenmukaisesti. EUT katsoo tämän vahvistavan tulkintaa, että jäsenvaltiot ovat hyväksyneet yhteisön oikeuden oikeuslähteenä, johon niiden kansalliset voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa vireillä olevissa asioissa. Näihin edellä esitettyihin seikkoihin vedoten EUT toteaa unionin muodostavan ”kansainvälisessä oikeudessa uuden oikeusjärjestyksen, jonka hyväksi jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereeniensa oikeuksiaan – -: tämän oikeusjärjestyksen subjekteja ovat sekä jäsenvaltiot että niiden kansalaiset”⁷⁸. EUT katsoo myös tämän jäsenvaltioiden lainsäädännöstä riippumattoman unionioikeuden perustavan yksityisille velvoitteiden lisäksi oikeuksia, joista tulee osa heidän oikeudellista asemaansa. Nämä oikeudet voivat syntyä EUT:n tulkinnan mukaisesti siten, että ne annetaan nimenomaisesti perustamissopimuksessa, mutta myös siten, että ne seuraavat perustamissopimuksessa yksityisille, jäsenvaltioille sekä yhteisön toimielimille asetetuista velvoitteista. Korostamalla yksilöiden keskeistä asemaa ja heidän (perus)oikeuksiensa turvaamista kansainvälisen oikeuden uudessa oikeusjärjestyksessä, EUT tuo ratkaisussaan esiin yhteisön oikeuden perustuslaillista identiteettiä⁷⁹.

Yksilön erityisen aseman korostamisen lisäksi EUT alleviivaa Van Gend en Loos -tuomiossaan myös kansallisten tuomioistuinten roolia yksilöiden oikeuksien turvaajana ja unionioikeuden soveltajana yhteistyössä EUT:n kanssa. Van Gend en Loos -ratkaisussa esiintyvä tulkinta EU:sta *sui generis*- oikeusjärjestyksenä sekä välittömän oikeusvaikutuksen oppi ovat kumpikin etusijaperiaatteen välttämättömiä edellytyksiä. EUT:n tuomiossa välitöntä oikeusvaikutusta olennaisempi on kuitenkin päätöksen loppuosa eli päätöksen yksilöille oikeuksia perustava luonne, vastuun osoittaminen kansalliselle tuomioistuimelle tämän toteuttamisessa sekä kansallisen tuomioistuimen ja

⁷⁷ Puumalainen 2018, s. 51.

⁷⁸ Tuomio 5.2.1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen, C-26/62, EU:C:1963:1, kohta 2b.

⁷⁹ Amalfitano 2018, s. 199.

EUT:n välinen yhteistyö ennakkoratkaisumenettelyssä⁸⁰. Tuomiosta on tunnistettavissa EUT:n pyrkimys valita itselleen yksilön (perus) oikeuksista käytävään dialogiin sellaiset keskustelukumppanit, joiden toimintaan se pystyy tarvittaessa itse ohjailemaan.

Van Gend en Loos -tuomiossaan EUT tekee selvän eron Humblet-tuomiossa esitettyihin linjauksiin, todetessaan pelkän rikkomuskanteisiin perustuvan järjestelmän olevan riittämätön turvaamaan yksilöiden oikeudet. Sen mukaan, mikäli ainoastaan perustamissopimuksen 169 ja 170 artiklan mukaiset jälkikäteiset menettelyt olisivat ainoana takeena sille, että jäsenvaltiot eivät rikkoisi perustamissopimuksen 12 artiklaa, jäsenvaltioiden kansalaisten yksilöllisten oikeuksien välitön oikeudellinen suoja poistettaisiin kokonaan⁸¹. EUT:n mukaan näihin menettelyihin turvautumisessa vaarana on tehottomuus, mikäli niihin turvaudutaan vasta perustamissopimusten määräysten vastaisesti tehdyn kansallisen päätöksen täytäntöönpanon jälkeen. Tuomion loppulauselman mukaisesti, EUT tulkitsee että 12 artiklalla on välittömiä oikeusvaikutuksia ja sillä perustetaan yksilöllisiä oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava. Näin siis Van Gend en Loos -tuomiossa luodaan pohjaa tuomioistuinten väliselle perusoikeusdialogille.

Vuonna 1964 annetussa Costa v. Enel -tuomiossa⁸² EUT rakentaa Van Gend en Loos -ratkaisussa luomansa perustan päälle niin etusijaperiaatteen kuin myös EU:n oikeusjärjestyksen luonteen osalta. Costa v. Eneliä voidaan pitää EUT:n keskeisimpänä etusijaperiaatetta koskeneena tuomiona⁸³. Vaikka kehitys kohti etusijaperiaatetta oli nähtävissä jo Humbletissa ja Van Gend en Loosissa niin EUT määritteli sen oikeastaan lopullisesti vasta Costa v. Enelissä⁸⁴. Van Gend en Loosissa EUT itse asiassa sivuutti esille tulleen kysymyksen unionioikeuden etusijasta, sillä se halusi vältellä mahdollisia perustuslaillisia ongelmia Italiassa ja Saksassa⁸⁵. Varsinainen oikeuskiista asiassa koski Flaminio Costan Giudice Conciliatore di Milanossa (jatkossa Giudice Conciliatore) riitauttamaa sähköntoimittaja Eneliltä saamaansa muutaman sadan liiran laskua, mutta yhteisön oikeuden kannalta merkityksellisempänä voidaan pitää jutun periaatteellisenä aiheena ollutta *lex posterior* -säännön soveltuvuutta yhteisön oikeuden ja sitä

⁸⁰ Puumalainen 2018, s. 51, 54.

⁸¹ Tuomio 5.2.1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen, C-26/62, EU:C:1963:1, kohta 2b.

⁸² Tuomio 15.7.1964, Flaminio Costa v. Enel, 6/64, EU:C:1964:66.

⁸³ Puumalainen 2018, s. 56.

⁸⁴ Jääskinen 2007, s. 368.

⁸⁵ Puumalainen 2018, s. 54.

tuoreemman italialaisen parlamenttilain välisen ristiriitatilanteen ratkaisemiseen⁸⁶. Costa riitautti laskun, sillä hänen mukaansa Italian sähköntuotannon kansallistamista koskeva laki⁸⁷ oli Rooman sopimuksen tiettyjen määräysten sekä Italian perustuslain vastainen. Giudice Conciliatore esitti asiaa käsitellessään sekä lausuntopyyntön Italian perustuslakituomioistuimelle Corte Costituzionalelle että ennakkoratkaisupyynnön EUT:lle.

Giudice Conciliatore katsoi, että sen tulisi kyseisessä tapauksessa soveltaa ETY:n perustamissopimuksen⁸⁸ sijaan myöhemmin voimaan astunutta sähköntuotannon kansallistamista koskevaa lakia *lex posterior* -periaatteen mukaisesti, vaikka se olisi ristiriidassa unionioikeuden kanssa. Italiassa noudatetaan dualistista periaatetta, jonka mukaisesti uudempi kansallinen laki saa etusijan suhteessa aikaisempaan lakiin, riippumatta siitä, koskeeko aikaisempi laki kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamista. Ennakkoratkaisupyynnöllään Giudice Conciliatore halusi muun muassa selvittää sen, voidaanko *lex posterior derogat legi priori* -periaatetta soveltaa Roomaan sopimuksen voimaansaattamislain ja myöhemmän sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen lain välisessä suhteessa.⁸⁹

Julkisasiamies Lagrangen mukaan asiassa esitetyn ennakkoratkaisupyynnön pätevyyteen liittyi kaksi ennakkokysymystä, jotka tuli ratkaista ennen esitetyn varsinaisen kysymyksen ratkaisemista. Ensimmäinen näistä ollen, onko Giudice Conciliatore tosiasiallisesti esittänyt EUT:lle Rooman sopimuksen tulkintaan liittyviä kysymyksiä. Ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies toteaa, että ennakkoratkaisupyynnössä esitetään tosiasiallisesti Rooman sopimuksen tulkintaan liittyviä kysymyksiä, jolloin ollaan nimenomaisesti EUT:n toimivallan alueella. Sen vuoksi sen on mahdollista ja se on jopa velvoitettu käsittelemään asia niiltä osin, kuin on kysymys Rooman sopimuksen 37, 53, 93 sekä 102 tulkinnasta⁹⁰. Julkisasiamies painottaa kuitenkin, että EUT:n on vältettävä asettamasta itseään kansallisen tuomioistuimen asemaan ja pitäydyttävä tiukasti vain unionioikeuden tulkinnassa, sillä kansalliset tuomioistuimet omaavat yksinomaisen tuomiovallan kansalliseen lainsäädäntöön ratifioidun unionioikeuden soveltamisen suhteen. Julkisasiamies näkee, että selvän jakolinjan löytäminen tulkinnan ja

⁸⁶ Ojanen 1996, s. 68.

⁸⁷ 6.12.1962 annettu laki nro 1643.

⁸⁸ Saatettu Italiassa voimaan 14.10.1957 annetulla lailla nro 1203.

⁸⁹ Jääskinen 2007, s. 369.

⁹⁰ Julkisasiamies Lagrangen ratkaisuehdotus, ECR, s. 601.

soveltamisen välillä on yksi artiklan 177 merkittävimmistä haasteista⁹¹ varsinkin siitä syystä, että tuo sama jakolinja vastaa EUT:n ja kansallisten tuomioistuinten toimivallanjakoa. Julkisasiamies pitää ilmeisenä, että konflikti korkeimpien kansallisten tuomioistuinten ja EUT:n välillä voisi olla luonteeltaan sellainen, että se vahingoittaisi Rooman sopimuksella luotua ennakkoratkaisumenettelyä, joka pohjaa välttämättömään, usein jopa ”orgaaniseen” yhteistyöhön näiden kahden toimivallan välillä.

Julkisasiamiehen mukaan toinen ennakkoratkaisun pätevyyteen liittyvä ennakkokysymys koski hänen ensimmäisessä kysymyksessään esiin nostamaa toimivalta-alueiden problematiikkaa. Italian hallitus koki, että Giudice Conciliatoren esittämää ennakkoratkaisupyyntöä ei olisi pitänyt missään tapauksessa ottaa käsittelyyn EUT:ssa, sillä sen mukaan tapauksessa oli pelkästään kyse Italian kansalliseen lainsäädäntöön kuuluvan sähköntuotannon kansallistamista koskevan lain soveltamisesta eikä yhteisön oikeuden, tässä tapauksessa Rooman sopimuksen, tulkinnasta tai edes soveltamisesta. Julkisasiamiehen mukaan ei ole kuitenkaan EUT:n tehtävä lähteä arvioimaan niitä olosuhteita ja harkintaa, jotka ovat johtaneet siihen, että kansallinen tuomioistuin on kokenut tarpeelliseksi pyytää ennakkoratkaisua EUT:lta. Lagrangen mukaan asian käsittelyyn ottamisen perusteeksi EUT:lle riittää jo pelkästään se, että esitetystä pyynnöstä tosiasiallisesti esitetään Rooman sopimuksen tulkintaa tai unionioikeuden säännöksen pätevyyttä tai tulkintaa koskeva kysymys, jolloin artikla 177 antaa EUT:lle toimivallan antaa ennakkoratkaisu kyseessä olevassa asiassa. Julkisasiamies toteaa tämän tapauksen kuitenkin olevan luonteeltaan sellainen, että siinä annettu ennakkoratkaisu voi mahdollisesti vaikuttaa todella merkittäviin kysymyksiin ja toisaalta aiheuttaa vakavan konfliktin EUT:n ja kansallisten tuomioistuinten välillä. Näin ollen hän koki tarpeelliseksi perustella erittäin tarkasti kantansa, että Italian hallituksen pyyntö jättää asia käsittelemättä tulee hylätä.⁹²

Julkisasiamiehen mukaan Italian hallituksen esittämä toinen väite, että asiassa kyseessä oleva Rooman sopimuksessa asetettuihin velvoitteisiin kohdistuva myöhemmin voimaanastuneella kansallisella lailla aiheutettu mahdollinen rikkomus, voitaisiin ratkaista ainoastaan Rooman sopimuksen 169 ja 170 artiklan mukaisella rikkomusmenettelyllä, tulee myös hylätä. Ongelmana ei julkisasiamiehen mukaan ole

⁹¹ Julkisasiamiehen lausunnon englanninkielisessä käännöksessä käytetään käsitettä ”one of the most delicate problems”.

⁹² Julkisasiamies Lagrangen ratkaisuehdotus, ECR, s. 602.

mahdollinen rikkomus, jonka on aiheuttanut myöhemmin voimaanastunut kansallinen laki, vaan ennemminkin hän näkee tässä asiassa sekä yleisellä tasolla perusongelmana sen, kumpaa kahdesta keskenään ristiriidassa olevasta säädöksestä tulee noudattaa, kunnes niiden välillä oleva konflikti on ratkaistu. Tässä tapauksessa ristiriita muodostuu unionioikeuden säädöksen ja kansallisen säädöksen välille, jotka kuitenkin molemmat vaikuttavat kansalliseen oikeusjärjestykseen. Julkisasiamies tuo uudestaan esiin Van Gend en Loosissa esitetyn näkemyksen EU:sta omana, jäsenvaltioidensa oikeusjärjestyksistä, erillisenä itsenäisenä oikeusjärjestyksenään. Jäsenvaltiot ovat hänen mukaansa sopimuksen allekirjoittaessaan siirtäneet toimivaltaansa sopimuksessa määritetyiltä osin unionin toimielimille, mikä käytännössä merkitsee sitä, että unionioikeusjärjestys on osittain korvannut kansalliset oikeusjärjestykset näiltä osin. Rooman sopimus sisältää sellaisia säännöksiä, jotka ovat jäsenvaltioissa suoraan velvoittavia sopimuksen ratifiointihetkestä alkaen, minkä lisäksi ne Rooman sopimuksen säännökset, joilla ei ole suoraa velvoittavuutta sellaisenaan, tulevat osaksi kansallista oikeusjärjestystä joko EU:n toimielinten antamien asetusten myötä tai sitten kansallinen lainsäätäjät on itse velvoitettu saattamaan ne osaksi kansallista lainsäädäntöä joko omasta aloitteestaan tai EU:n toimielimiltä tulevien direktiivien ja suositusten myötä.⁹³

Jäsenvaltioiden sisään muodostuva pluralistinen järjestelmä, joka syntyy kahdesta toisistaan erillisestä mutta samaan aikaan voimassa olevasta oikeusjärjestyksestä aiheuttaa julkisasiamiehen kuvaileman perusongelman, ja johtaa kysymykseen siitä, kumman näistä oikeusjärjestyksistä säädöstä tulisi noudattaa mahdollisessa ristiriitatilanteessa, kunnes ristiriita on saatu ratkaistua. Sellaisessa tapauksessa, jossa kansallinen säädös on astunut voimaan ennen Rooman sopimusta tai unionioikeuden säädöstä, ongelman ratkaisee ”*doctrine of implied repeal*”⁹⁴. Julkisasiamiehen mukaan tilanne on kuitenkin paljon haasteellisempi silloin, kun ristiriita syntyy sopimuksen voimaanastumisen tai unionioikeuden säädöksen voimaanastumisen jälkeen säädetyin kansallisen lainsäätäjän säätämän lain myötä. Hän näkee, että tällöin on kyse perustuslaillisesta ongelmasta, joka esiintyy erityisesti niissä kahdessa jäsenvaltiossa, joissa on oma perustuslakituomioistuimien eli Italiassa ja Saksassa. Molemmissa kyseisistä jäsenvaltioista ongelman taustalla on julkisasiamiehen mukaan Rooman sopimuksen ratifiointi osaksi kansallista lainsäädäntöä

⁹³ Julkisasiamies Lagrangen ratkaisuehdotus, ECR, s. 602-603.

⁹⁴ Kyseessä olevan opin mukaan, jos uudempi lainsäädäntö on ristiriidassa vanhemman kanssa, oletetaan, että lainsäätäjän tarkoituksena on tällä toimella ollut kumota vanhempi sääntö, vaikkei sitä nimenomaisesti ollut tehtykään. Puumalainen (2018, s. 57) on käyttänyt kyseisestä opista käsitettä ”oletetun mitätöinnin oppi”.

tavallisella lailla, jolloin sopimus ei ole saanut perustuslaillista asemaa eikä se näin ollen voi poiketa perustuslain säännöistä eikä periaatteista. Tämän ongelman ratkaisemisen julkisasiamies on kuitenkin halukas jättämään kansallisten perustuslakituomioistuinten tehtäväksi.⁹⁵

Julkisasiamies ei ratkaisuehdotuksessaan ala sen syvällisemmin perustella, miksi hänen mukaansa ristiriitatilanteen ratkaiseminen tulisi jättää nimenomaan kansallisten tuomioistuinten eikä lainsäätäjien ratkaistavaksi. Kansalliset tuomioistuimet osallistuvat ennakkoratkaisumenettelyyn ja ovat näin ollen lähempänä EUT:n ohjausta ristiriidan ratkaisemisessa, olettaen että ne ovat halukkaita ohjausta noudattamaan. Tuomioistuimen tarjoama kansallinen korjaava reaktio on ripeämpi, kuin ristiriitatilanteen ratkaisemisen jättäminen lainsäätäjälle, mutta toisaalta tuomioistuimen ratkaisu koskee yksittäistä tapausta, siinä missä lainsäätäjän ratkaisu olisi yleinen ja ristiriitatilanteen kestävä ratkaisun voidaan joka tapauksessa nähdä edellyttävän lainsäätäjän toimia.⁹⁶

EUT antoi asiassa tuomionsa 15.7.1964. Tuomiossa EUT lausuu, että ETY:n perustamissopimuksella (Rooman sopimus) on perustettu oma oikeusjärjestys, joka on sisällytetty perustamissopimuksen voimaantullessa jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin. Jäsenvaltioiden tuomioistuimet ovat velvoitettuja soveltamaan tätä oikeusjärjestystä. Tämän lisäksi EUT toteaa, että perustamalla rajoittamattomaksi ajaksi yhteisön, jolla on omat toimielimet, oikeushenkilöllisyys, oikeuskelpoisuus, kelpoisuus edustaa itseään kansainvälisissä yhteyksissä ja todellista toimivaltaa, joka perustuu jäsenvaltioiden toimivallan rajoittamiseen tai siirtämiseen yhteisölle, jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereeniteijä oikeuksiaan, tosin rajatuilla aloilla, ja luoneet säännöstön, jota sovelletaan niiden kansalaisiin sekä jäsenvaltioihin itseensä. Näin EUT vahvistaa Van Gend en Loosissa luomaa oppiaan EU:sta omaa laatuaan olevana, *sui-generis*-luonteisena oikeusjärjestyksenä.⁹⁷

Toinen erityisen merkittävä seikka tuomiossa on etusijaperiaate, joka tuodaan nyt varsinaisesti esille. Tuomiossa todetaan, että unionioikeuden säännösten sisällyttämisestä jäsenvaltioiden lainsäädäntöön ja perustamissopimuksen sanamuodosta ja tarkoituksesta seuraa, että jäsenvaltiot eivät voi asettaa myöhempää kansallista säännöstään etusijalle vastavuoroisesti hyväksymäänsä oikeusjärjestykseen nähden. Myöhempi kansallinen

⁹⁵ Julkisasiamies Lagrangen ratkaisuehdotus, ECR, s. 604-605.

⁹⁶ Puumalainen 2018, s. 58.

⁹⁷ Tuomio 15.7.1964, Flaminio Costa v. Enel, 6/64, EU:C:1964:66, s. 217.

säännös ei voi estää yhteisön oikeusjärjestyksen soveltamista. Yhteisön perustamissopimuksessa sovitut ehdottomat velvoitteet muuttuisivat luonteeltaan ehdollisiksi, mikäli ne voitaisiin asettaa kyseenalaiseksi sopimuksen allekirjoittaneiden jäsenvaltioiden myöhemmin antamalla säädöksillä. EUT:n tulkinnan mukaan yhteisön oikeuden etusija, joka on vahvistettu Rooman sopimuksen 189 artiklassa, on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. EUT perustelee, että mainittu varaukseton määräys olisi merkityksetön, mikäli jäsenvaltio voisi yksipuolisesti tehdä tyhjäksi sen vaikutukset yhteisön lainsäädännön vastaisella säädöksellä. Tästä seuraa, että tuomioistuimissa ei voida asettaa mitään kansallisia säännöksiä etusijalle perustamissopimukseen perustuvaan unionioikeuteen nähden. EUT:n mukaan, mikäli etusijaa ei olisi, menettäisi perustamissopimuksen nojalla annettu unionioikeus yhteisöluonteensa ja samalla itse unionin oikeudellinen perusta kyseenalaistettaisiin. Unionioikeuden etusija esitetään siis ehdottomana, mutta se ei kuitenkaan anna unionin oikeudelle voimaa kumota kansallista ristiriidassa olevaa säännöstä, vaikkakin siitä seuraa, että kyseistä säännöstä ei voida soveltaa.⁹⁸

Costa v. Enel tuomion myötä EUT on vahvistanut kantansa EU:sta omana itsenäisenä oikeusjärjestyksenä, joka jäsenvaltioiden hyväksymien toimivallansiirtojen kautta on tietyn osin korvannut jäsenvaltioiden kansallisen oikeusjärjestyksen ja, jota sovelletaan niin jäsenvaltioihin kuin niiden kansalaisiin. Tuomiossa esitetyn etusijaperiaatteen myötä EU:n oikeus sai etusijan suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. EU:n oikeuden etusija suhteessa jäsenvaltioiden lainsäädäntöön on osoittautunut haasteelliseksi jäsenvaltioiden suvereniteetin näkökulmasta⁹⁹. Etusija esitetään tuomiossa yleisenä ja ehdottomana, minkä seurauksena unionin oikeudella on etusija myös jäsenvaltioiden perustuslakeihin ja niissä suojattuihin perusoikeuksiin nähden. Tämä herätti huolta ja epäluuloa varsinkin Saksassa, ja sen voidaan nähdä johtaneen saksalaisten tuomioistuinten 1970-luvulla esittämiin ennakkoratkaisupyyntöihin, joihin annetut ennakkoratkaisut loivat lopullisen perustan EU:n perusoikeuksille¹⁰⁰.

EUT on myöhemmässä ratkaisukäytännössään viitannut etusijaan yksittäisten oikeusjuttujen tasolla äärimmäisenä keinona turvata EU:n oikeuden tehokkuus¹⁰¹.

⁹⁸ Tuomio 15.7.1964, *Flaminio Costa v. Enel*, 6/64, EU:C:1964:66, s. 217-218.

⁹⁹ Jakab 2016, s. 103-104.

¹⁰⁰ Ojanen 2015, s. 93.

¹⁰¹ Ojanen 2003, s. 1157.

Esimerkiksi Mary Murphyn asiassa EUT on pitänyt tulkinnallista harmonisointia ensisijaisena suhteessa etusijan antamiseen¹⁰².

3.2 Perustan rakentaminen EU:n perusoikeuksille ja perusoikeuskirjalle

3.2.1 Huoli unionioikeuden etusijasta lähtökohtana EU:n perusoikeuksille

EUT:n oppi unionista omana itsenäisenä *sui generis* -luonteisena oikeusjärjestyksenä, sekä yleisenä ja ehdottomana esitetty etusijaperiaate johtivat vääjäämättä kohti kysymystä perusoikeuksista. Rooman sopimus ei, kuten edellä mainittiin, sisältänyt minkäänlaista perusoikeusluetteloa. Jäsenvaltioissa heräsi etusijaperiaatteen myötä huoli kansalaisten perusoikeusturvasta nykyisessä tilanteessa, jossa unionin oikeudella oli etusija kansalliseen lainsäädäntöön, jopa perustuslakiin, nähden.

Saksan ja Italian valtioilla on vahvat perustuslailliset kulttuurit sekä vahvat valtiosääntötuomioistuimet¹⁰³. Molempien perustuslaeissa turvataan niiden kansalaisille laajat perusoikeudet, joiden toteutumisen turvaamisessa maiden valtiosääntötuomioistuimilla on tärkeä rooli. Tämä dualististen valtioiden erityispiirre, jonka julkisasiamies Lagrange nosti esiin jo *Costa v. Enel*:issä¹⁰⁴, johti 1970-luvulla EUT:lle esitettyihin ennakkoratkaisupyyntöihin, joissa annetut ratkaisut johtivat EU:ta kohti unionin tasoista perusoikeusjärjestelmää.

Italian ja Saksan valtiosääntötuomioistuimet kieltäytyivät aluksi antamasta unionin oikeudelle ehdotonta etusijaa suhteessa maiden omien perustuslakien takaamiin perusoikeuksiin¹⁰⁵. Erityisesti saksalaiset tuomioistuimet esittivät 1970-luvulla EUT:lle ennakkoratkaisupyyntöjä liittyen nimenomaisesti yhteisön toimielinten säädösten ja päätösten yhteensoveltuvuuteen Saksan perustuslain perusoikeussäännösten kanssa. Vastaavia ennakkoratkaisupyyntöjä tuli myös muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimilta.

¹⁰² Tuomio 4.2.1988, *Murphy v. An Bord Telecom Eireann*, EU:C:1988:62. “Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on sille kansallisessa oikeudessa annetun harkintavallan rajoissa tulkita ja soveltaa kansallista lainsäädäntöä niin, että se on sopusoinnussa yhteisön oikeudessa asetettujen vaatimusten kanssa, ja jättää soveltamatta kaikkia yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia sääntöjä, mikäli tätä lainsäädäntöä ei voida tulkita näin.”

¹⁰³ Besselink 2001, s. 70.

¹⁰⁴ Julkisasiamies Lagrangen ratkaisuehdotus, ECR, s. 604-605.

¹⁰⁵ Ojanen 2003, s. 1158.

Italian perustuslakituomioistuin Corte Costituzionale päätyi kuitenkin tunnustamaan unionioikeuden etusijan sen ollessa ristiriidassa Italian perustuslain (*Legge Costituzionale*) kanssa *Frontini v. Firenze* ratkaisussaan jo vuonna 1973¹⁰⁶. Saksan Bundesverfassungsgericht sen sijaan pidätti vuonna 1974 *Solange I* -ratkaisussa itsellään oikeuden tarkistaa unionioikeuden sovellettavuuden käyttäen tarkistusmekanismina Saksan perustuslaissa (*Grundgesetz*) taattuja perusoikeuksia, kunnes vastaava järjestelmä (perusoikeuksien turvaamiseksi) on kehitetty myös EU:n tasolla. Bundesverfassungsgerichtin tulkinnan mukaan tällainen tilanne saavutettiin vasta vuonna 1986, jolloin se *Solange II* -ratkaisussa totesi unionin perusoikeuslainsäädännön kehittyneen siihen pisteeseen, ettei sen tarvinnut enää hyödyntää *Solange I*:ssä pidättämäänsä kompetenssia unionioikeuden sovellettavuuden tarkistamiseksi¹⁰⁷.

EUT:n ratkaisukäytännön kautta unionin tasoisen perusoikeussuojan luomisen ensimmäiset askeleet voidaan havaita 1960-luvun lopulta ja 1970-luvun alusta. Antaessaan ratkaisuaan *Stauderissa* EUT määrittä, että perusoikeudet kuuluvat Unionioikeuden yleisiin periaatteisiin, joiden noudattamisen EUT varmistaa. Myöhemmässä oikeuskäytännössään (*Internationale Handelsgesellschaft*, *Nold KG* ja *Hoechst*) EUT vielä tarkensi, että sen määrittelyssä, mitkä perusoikeudet muodostavat osan unionioikeuden yleisistä periaatteista, voidaan tukeutua jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosäänperinteeseen sekä hyödyntää ohjenuorana kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia (erityisesti EIS), joihin jäsenvaltiot ovat ottaneet osaa tai jotka ne ovat allekirjoittaneet¹⁰⁸.

Seuraavissa alaluvuissa läpikäyvät EUT:n antamat ennakkoratkaisut ja tuomiot liittyvät nimenomaisesti unionioikeuden suhteeseen jäsenvaltioiden perustuslakeihin ja perusoikeuksiin sekä ilmentävät ensimmäisiä unionin toimesta otettuja askelia kohti EU:n perusoikeuksia ja unionin tasoista perusoikeusturvaa.

¹⁰⁶ Puumalainen 2018, s. 59.

¹⁰⁷ Rosas 2017, s. 9-10.

¹⁰⁸ Rosas 2017, s. 8.

3.2.2 Unionioikeuden yleiset periaatteet turvaamassa perusoikeuksia

Stuttgartin hallintotuomioistuin (Verwaltungsgericht Stuttgart) esitti EUT:lle 18.9.1969 ennakkoratkaisupyynnön koskien kysymystä komission päätöksen (69/71/ETY saksankielinen versio) ja unionioikeuden yleisten periaatteiden yhteen soveltuvuudesta. Hallintotuomioistuin halusi tietää voidaanko komission 12.2.1969 tekemää päätöstä, jonka mukaan edellytyksenä voimassa olevan unionioikeuden yleisten periaatteiden kanssa yhteen soveltuvana. Asian hallintotuomioistuimessa vireille saattanut Stauder koki, että edellytys myyjälle nimen ja osoitteen esittämisestä loukkaa hänelle kuuluvia, Saksan perustuslaissa turvattuja, perusoikeuksia.

Ratkaisussaan¹⁰⁹ EUT nosti esiin, että kyseisestä komission päätöksestä oli olemassa kaksi eri kieliversiota, joista vain saksankielisessä edellytetään ”nimellä varustetun kupongin” esittämistä. Muissa kieliversioissa viitataan ”yksilöitävissä olevan kupongin” esittämiseen. EUT lähtee ratkaisussaan liikkeelle riidanalaisen määräyksen sisällön tarkentamisesta. Sen mukaan, kun kyseessä on päätös, joka on osoitettu kaikille jäsenvaltioille, sulkee yhdenmukaisen soveltamisen ja siitä seuraavan yhdenmukaisen tulkinnan tarve pois mahdollisuuden tarkastella vain päätöksen saksankielistä versiota. Saksankielisen version vaatimus nimellä varustetun kupongin esittämisestä eroaa muista kieliversioista ja on tiukempi kuin niissä esitetty vaatimus yksilöitävissä olevasta kupongistä, jolloin jäsenvaltioille jää enemmän valtaa määrittää käytettävä tunnistamismenetelmä.

EUT:n käsitellessä ennakkoratkaisupyynnöä, komissio oli jo hallintokomitean pyynnöstä valmis muuttamaan päätöksen saksankielistä versiota, niin että vaatimus nimellä varustetusta kupongistä poistettaisiin. Tämä muutos astui voimaan komission päätöksellä 69/244/ETY 29.7.1969. EUT toteaa ratkaisussaan, että komissio on ollut oikeutettu julkaisemaan päätöksen, jolla mainittua kohtaa korjataan. Näin ollen kullakin jäsenvaltiolla on valittavanaan useita eri tunnistamismenetelmiä.

Saattaessaan asian vireille tuomioistuimessa Stauder vetosi siihen, että EU:n lainsäädäntö (komission päätös) olisi ristiriidassa Saksan perustuslain kanssa ja johtaisi tilanteeseen, jossa hänen perusoikeuksiaan loukataan. Stuttgartin hallintotuomioistuin ei kuitenkaan

¹⁰⁹ Tuomio 12.11.1969, Stauder v. Stadt Ulm – Sozialamt., EU:C:1969:57.

esittänyt EUT:lle ennakkoratkaisupyyntöä, joka olisi koskenut Saksan perustuslain ja unionioikeuden yhteensopivuutta. Tähän seikkaan kiinnitti huomiota myös julkisasiamies Roemer omassa ratkaisuehdotuksessaan¹¹⁰.

Julkisasiamiehen mukaan ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyytää EUT:lta ratkaisua siihen, onko komission päätös oikeudellisesti pätevä voimassa olevan unionioikeuden yleisten periaatteiden valossa. Muotoillessaan EUT:lle esittämänsä kysymyksen näin, hallintotuomioistuin julkisasiamiehen mukaan ajattelee, että komission päätöksen pätevyyden arvioinnissa ja tulkinnassa on otettava huomioon kansallisen oikeuden peruseriaatteet. Hän toteaa tämän tulkinnan olevan linjassa näkemyksen kanssa, jonka mukaan kansallisen perustuslain yleisten laadullisten konseptien, erityisesti siinä tunnustettujen perusoikeuksien, toteutuminen on varmistettava lainsäädännön vertailevalla arvioinnilla ja että kyseiset unionioikeuden kirjoittamattoman (aines)osan muodostavat konseptit on huomioitava sekundääristä unionin oikeutta säädettäessä.¹¹¹

Tuomiossaan EUT totesi kaksi asiaa. Ensimmäkin sen tulkinnan mukaan komission tekemän päätöksen 69/71/ETY 4 artiklan toista luetelmakohtaa¹¹² on tulkittava siten, että päätöksessä ei määrätä tai kielletä valvonnan vuoksi nimeen perustuvaa tunnistamista. Toisekseen EUT totesi, että Stuttgartin hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi saattaman kysymyksen tarkastelussa ei ole käynyt ilmi seikkoja, jotka vaikuttaisivat kyseisen määräyksen pätevyyteen. Näin ollen päätös ei siis ole unionioikeuden yleisten periaatteiden kanssa ristiriidassa. Ottaen huomioon julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen, Stauderissa kansallisia perusoikeuksia suojattiin unionitasolla osana voimassa olevan Unionioikeuden yleisiä periaatteita. Stauderin voidaan katsoa toimineen jonkinlaisena katalyyttinä unionitasoiselle perusoikeusturvalle, sillä annettu tuomio vahvisti tulkinnan, jonka mukaan unionioikeuden yleisiä periaatteita voidaan käyttää mekanismina kansallisten perusoikeuksien turvaamiselle unionin tasolla¹¹³.

¹¹⁰ Julkisasiamies Roemerin ratkaisuehdotus, ECR, s. 428.

¹¹¹ Julkisasiamies Roemerin ratkaisuehdotus, ECR, s. 428.

¹¹² Korjattuna komission päätöksellä 69/244/ETY.

¹¹³ Kts. esim. Rosas 2017, s. 8.

3.2.3 Jäsenvaltioille yhteisen valtiosääntöperinteen merkitys

Maaliskuussa 1970 Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Frankfurtin hallintotuomioistuin) esitti Internationale Handelsgesellschaft -asiassa¹¹⁴ EUT:lle ennakkoratkaisupyynnön liittyen yhteisön oikeuden etusijan suhteeseen kansalliseen perustuslakiin ja siinä turvattuihin perusoikeuksiin. Frankfurtin hallintotuomioistuin katsoi, että unionioikeuden mukainen 'vakuusjärjestelmä'¹¹⁵ oli Saksan perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien vastainen ja esitti EUT:lle ennakkoratkaisupyynnön, jonka tavoitteena oli saada mahdollisuus poiketa unionioikeuden etusijaperiaatteesta perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien turvaamiseksi. Frankfurtin hallintotuomioistuin tulkitsi vakuusjärjestelmän loukkaavan erityisesti Saksan perustuslain (*Grundgesetz*) 2 §:n 1 momentista ja 14 §:stä ilmeneviä toiminta- ja määräämisvapauden periaatteita sekä suhteellisuusperiaatetta (*Entfaltungsfreiheit, Wirtschaftsfreiheit und Verhältnismäßigkeit*). Hallintotuomioistuimen pyyntö mahdollisuudesta poiketa unionioikeuden etusijasta kansallisen perustuslain kohdalla perustui unionioikeuden pätevyyden arvioimiseen suhteessa kansalliseen perustuslakiin ja siinä turvattuihin perusoikeuksiin.

EUT antoi tuomionsa Internationale Handelsgesellschaftissa joulukuussa 1970. Tuomiossaan EUT tulkitsi, että EU:n toimielinten toteuttamien toimenpiteiden pätevyyttä ei voida arvioida muuta kuin unionioikeuden perusteella. EUT totesi myös, että mikäli unionioikeuden tai unionin toimielinten toteuttamien toimenpiteiden pätevyyttä alettaisiin arvioida kansallisen oikeuden sääntöjen tai oikeudellisten käsitteiden perusteella, heikentäisi se unionioikeuden yhtenäisyyttä ja tehokkuutta. EUT:n ratkaisussa tulee myös vahvasti esiin Van Gend en Loos -ratkaisussa esitelty oppi EU:sta omana erillisenä oikeusjärjestyksenä. EUT toistaa myös Costa v. Enelissä esittämänsä tulkinnan perustamissopimuksesta itsenäisenä oikeuslähteenä, johon perustuvaa oikeutta ei voida kansallisessa tuomioistuimessa kyseenalaistaa minkään kansallisen oikeuden sääntöjen perusteella. Muuten unionioikeus menettäisi yhteisöä koskevan luonteensa ja

¹¹⁴ Tuomio 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, EU:C:1970:114.

¹¹⁵ Vientitodistusten ja niihin liitettävien vakuuksien järjestelmä, josta säädettiin neuvoston asetuksessa N:o 120/67/ETY (EYVL 1967, s. 2269) sekä komission asetuksessa N:o 473/67/ETY (EYVL 1967, N:o 204, s. 16).

yhteisön oikeudellinen perusta saatettaisiin kyseenalaiseksi.¹¹⁶ EUT:n näkökulmasta kansalliset säännökset ovat unionioikeuden ulkopuolisia oikeuslähteitä ja näin ollen hyödynsi perustamissopimuksen asemaa itsenäisenä oikeuslähteenä perusteena sen suojaamiselle kansallisen oikeuden sääntöjen vaikutukselta¹¹⁷.

EUT teki selväksi, että edes vetoaminen jäsenvaltion perustuslakiin kirjattuihin perusoikeuksiin tai jäsenvaltion valtiosääntörakenteeseen sisältyviin periaatteisiin ei voi vaikuttaa unionioikeuden toimenpiteen pätevyyteen tai sen vaikutukseen jäsenvaltion alueella. Toisaalta se koki kuitenkin olevan aiheellista tutkia, ovatko jotkin unionioikeudessa annetut, kansallisia perusoikeuksia, vastaavat takeet jääneet ottamatta huomioon. Näin EUT käänsi hallintotuomioistuimen kysymyksessä käytetyn unionioikeuden säädöksen pätevyyden arvioinnin kansallisen perustuslain ja perusoikeuksien perusteella unionioikeuden sisäiseksi kysymykseksi, jossa ”vakuusjärjestelmän” pätevyyttä arvioidaan unionioikeuden perusteella.¹¹⁸

Internationale Handelsgesellschaft -ratkaisussa toistetaan Stauderissa esitetty argumentti perusoikeuksien kunnioittamisesta olennaisena osana unionioikeuden yleisiä periaatteita, joiden noudattamista EUT valvoo¹¹⁹. Annetun ratkaisun perusteella EUT:n voidaan myös katsoa pehmentäneen aiempaa ehdotonta kantaansa EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten erillisyydestä, sillä se tuo nyt esiin, että EU:ssa perusoikeuksien ”suojaamisessa tukeudutaan jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen”¹²⁰. EUT:n käsittelyssä ei ilmennyt sellaisia seikkoja, jotka olisivat vaikuttaneet kiistanalaisten säännösten pätevyyteen. Ratkaisullaan EUT onnistui kuitenkin vastaamaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten huoleen perusoikeuksien suojasta unionin tasolla perusoikeuksia kunnioittavalla unionioikeudella, eikä niinkään unionioikeuden syrjäyttämällä kansallisilla perusoikeussäännöillä¹²¹.

Internationale Handelsgesellschaft -asiassa esitetty ennakkoratkaisupyyntö vastasi perusluonteeltaan EUT:lle aiemmin Comptoirs de vente du charbon de la Ruhr -asiassa

¹¹⁶ Tuomio 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, EU:C:1970:114, 3 kohta.

¹¹⁷ Puumalainen 2018, s. 63.

¹¹⁸ Tuomio 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, EU:C:1970:114, 3 ja 4 kohta.

¹¹⁹ Tuomio 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, EU:C:1970:114, 4 kohta, 2 kappale.

¹²⁰ Puumalainen 2018, s. 64 ja Tuomio 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, EU:C:1970:114, 4 kohta, 3 kappale.

¹²¹ Puumalainen 2018, s. 64.

esitettyä ennakkoratkaisupyyntöä. Molemmissa asioissa oli kyse mahdollisuudesta joustaa unionioikeuden etusijasta perusoikeuksien suojan hyväksi, siten että perusoikeudet suojattaisiin kansallisten sääntöjen nojalla. Asioita yhdisti myös se seikka, että molempien ennakkoratkaisupyyntöjen keskeisin kohteena oleva perusoikeus oli Saksan perustuslain 14 artikla. EUT:n aiemmin *Comptoirs de vente du charbon de la Ruhr* sekä *Internationale Handelsgesellschaft* -asioissa annetuissa ratkaisuisa noudatettiin oppia unionioikeuden erillisyydestä, jonka mukaan unionioikeuden sääntöä ei voitu julistaa pätemättömäksi jäsenvaltioiden valtiosäännön perusteella. *Internationale Handelsgesellschaft* -asian ratkaisussa oli kuitenkin aiempiin ratkaisuihin verrattuna mukana uusia elementtejä, tärkeimpinä niistä perusoikeuksien tunnustaminen unionioikeuden osaksi sekä jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen huomioon ottaminen EUT:n ratkaisutoiminnassa.¹²²

3.2.4 EUT ottaa huomioon kansainväliset ihmisoikeussopimukset

1970-luvun alkupuolella saksalainen kommandiittiyhtiö J. Nold, *Kohlen- und Baustoffgroßhandlung* (jäljempänä kantaja) nosti 31.1.1973 kanteen Euroopan komissiota vastaan, jossa se vaati kumoamaan *Ruhrkohle Aktiengesellschaftin* (jäljempänä *Ruhrkohle AG*) uusien myyntisääntöjen hyväksymisestä 21.12.1972 tehdyn komission päätöksen (73/94/EHTY). Kyseisen päätöksen myötä kantaja menetti oikeuden suoriin kivihiilitoimituksiin *Ruhrkohle AG:lta*, sillä päätöksessä myönnettiin *Ruhrkohle AG:lle* lupa saattaa kivihiilen suora toimittaminen riippuvaiseksi kahden vuoden kiinteistä sopimuksista, joissa edellytetään vähintään 6 000 tonnin ostoa vuodessa kotitalouksia ja pienteollisuutta varten tapahtuville hankinnoille. Kantaja koki komission päätöksen, jonka myötä se menetti päätukkumyyjän aseman ja sen mukanaan tuomat taloudelliset edut, rikkoneen olennaisia menettelymääräyksiä sekä perustamissopimusta tai sen soveltamista koskevia oikeussääntöjä. Tämän lisäksi kantajan mukaan siihen kohdistui syrjintää ja sen perusoikeuksia rikottiin. Muut kantajan perusteluissa esittämät väitteet EUT hylkäsi suoralta kädeltä, sillä ne eivät kohdistuneet kanteen kohteena olleeseen komission päätökseen vaan kantajan suhteisiin muihin toimijoihin¹²³.

¹²² Puumalainen 2018, s. 64.

¹²³ *Ruhrkohle Aktiengesellschaft* ja *Ruhrkohle-Verkauf Gesellschaft mbH*.

EUT antoi asiassa tuomionsa¹²⁴ toukokuussa 1974, jolla se hylkäsi kanteen. EU:n kehittyvän perusoikeuslottuvuuden näkökulmasta tuomion lopputulemaa kiinnostavampi ja tärkeämpi seikka löytyy kuitenkin EUT:n tuomiossaan esittämistä perusteluista liittyen kantajan väitteeseen perusoikeuksien rikkomisesta. Kantaja väitti, että sen oikeutta harjoittaa liiketoimintaa vapaasti sekä omistusoikeuteen verrattavissa olevaa oikeutta oli rikottu. Molemmat näistä on turvattu Saksan liittotasavallan perustuslaissa¹²⁵. Aluksi EUT toistaa perusteluissaan jo Stauderissa esiin tuomansa sekä Internationale Handelsgesellschaftissa täydentämänsä kannan perusoikeuksista olennaisena osana yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamisen se varmistaa, tarvittaessa tukeutuen jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen. Noldissa EUT nostaa lisäksi esiin kansainväliset sopimukset ja niiden merkityksen perusoikeuksien suojaamisessa unionin tasolla. EUT toteaa, että ihmisoikeuksien suojelemisesta tehdyissä kansainvälisissä sopimuksissa, joiden tekemiseen jäsenvaltiot ovat osallistuneet tai joihin ne ovat liittyneet, voi myös olla ohjeita, jotka olisi otettava huomioon yhteisön oikeudessa¹²⁶.

Perusoikeuksien turvaamisen lisäksi EUT:n rooliin kuuluu ylläpitää unionin yleisiä etuja¹²⁷. Tuomiossa EUT nostaa esiin, että unionin oikeusjärjestyksen mukaan perusoikeuksiin on mahdollista soveltaa tiettyjä unionin yleisen edun tavoitteilla perusteltuja rajoituksia, kunhan nämä eivät johda kyseessä olevien perusoikeuksien olennaisen osan rikkomiseen¹²⁸. Julkisasiamies Trabucchin mukaan, jos kantajan esittämä väite, että suoran tukkumyyjän aseman menettäminen loukkaisi sen perusoikeutta liiketoiminnan vapaaseen harjoittamiseen, hyväksyttäisiin sellaisenaan, olisi se vastoin Pariisin sopimuksen henkeä sekä tavoitteita ja näin ollen myös vastoin yhteisön yleisiä etuja¹²⁹. Julkisasiamiehen mukaan, kuten jokaisella vapaudella, yksittäisellä oikeudella on omat rajoitteensa, mihin perustuen komission päätös ei riko

¹²⁴ Tuomio 14.5.1974, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Euroopan yhteisöjen komissio, EU:C:1974:51.

¹²⁵ *Grundgesetz* artiklat 12 (ammatin vapaa harjoittaminen) ja 14 (omistusoikeus).

¹²⁶ Tuomio 14.5.1974, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Euroopan yhteisöjen komissio, EU:C:1974:51, 13 kohta, 3 kappale.

¹²⁷ Kts. esim. Amalfitano 2018, s. 180.

¹²⁸ Tuomio 14.5.1974, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Euroopan yhteisöjen komissio, EU:C:1974:51, 14 kohta, 3 kappale.

¹²⁹ Julkisasiamies Trabucchin ratkaisuehdotus, ECR, s. 513.

kantajan perusoikeutta liiketoiminnan vapaaseen harjoittamiseen vaan se itse asiassa rajoittaa kyseistä oikeutta yhteisön yleiseen etuun pohjaten¹³⁰.

Vuonna 1989, noin 15 vuotta Nold -tuomionsa jälkeen, EUT antoi tuomion kilpailuoikeudellisessa asiassa Hoechst v. komissio¹³¹. Hoechst AG (jäljempänä kantaja) oli nostanut kaksi kannetta 16.2.1987 sekä 5.8.1988 jätetyillä kannekirjelmillä kolmen komission tekemän päätöksen kumoamiseksi. Päätökset koskivat kantajaan kohdistuvaa tarkastusta, uhkasakon määräämistä sekä uhkasakon lopullista määrää koskenutta päätöstä. Kantaja koki, että komission virkamiesten suorittama tarkastus, jota on pidettävä etsintänä, on lainvastainen, sillä se loukkaa perusoikeuksia, tarkkaan ottaen oikeutta kotirauhaan¹³². Kantajan mukaan, mikäli neuvoston asetuksen N:o 17/14 artiklaa¹³³ tulkittaisiin siten, että siinä annettaisiin komissiolle valta suorittaa etsintä, olisi säännös lainvastainen johtuen sen yhteensopimattomuudesta perusoikeuksien kanssa. Perusoikeuksien (kotirauhan) suojeleminen edellyttää kantajan näkemyksen mukaan sitä, että etsintä voidaan suorittaa ainoastaan ennakkoon annetun oikeudellisen valtuutuksen nojalla.

Tuomiossaan EUT vahvistaa jälleen perusoikeuksien asemaa osana unionin oikeutta toteamalla, että perusoikeudet ovat sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan erottamaton osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista se valvoo. EUT toistaa myös kantansa perusoikeuksien toteutumisen valvonnassa tukeutumisesta jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen sekä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tuomiossa viitataan Noldiin, jossa EUT nosti esiin kansainväliset sopimukset osana perusoikeuksien suojaamista unionin tasolla. Uutena seikkana Noldiin nähden, EUT antaa tässä tuomiossa erityisen merkityksen 4.11.1950 tehdylle ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevalle eurooppalaiselle yleissopimukselle (EIS).¹³⁴

EUT antoi Hoechst -ratkaisunsa 21.9.1989. Lopputulemana EUT päätyy hylkäämään kanteet. Unionin perusoikeuslottuvuuden kehityksen kannalta merkittävintä ratkaisussa on siinä esiin tuotu EIS:n erityinen merkitys osana perusoikeuksien turvaamista unionin oikeudessa. Toinen merkille pantava seikka tuomiossa on EUT:n näkemys rajoituksista

¹³⁰ Julkisasiames Trabucchin ratkaisuehdotus, ECR, s. 514.

¹³¹ Tuomio 21.9.1989, Hoechst AG v. Euroopan yhteisöjen komissio, EU:C:1989:337.

¹³² Julkisasiames Mischon ratkaisuehdotus, ECR, s. 2875-2876. Kotirauha on taattu Saksan liittotasavallan perustuslain 13 artiklassa.

¹³³ EYVL 13, s. 204.

¹³⁴ Tuomio 21.9.1989, Hoechst AG v. Euroopan yhteisöjen komissio, EU:C:1989:337, kappale 13.

perusoikeuksiin, joita turvataan osana jäsenvaltioiden yhteistä valtiosääntöperinnettä. EUT tulkitsee kyseisessä tapauksessa, että vaikka kantaja vetoaa kotirauhan suojaan koskevaan perusoikeuteen, ei kyseisen perusoikeuden voida yhteisön oikeusjärjestyksessä katsoa kattavan yrityksiä, sillä jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä on liikaa eroavaisuuksia sen suhteen, miten ja missä määrin liiketoimille myönnetään suojaa viranomaisen toimia vastaan¹³⁵.

EIS:n erityinen merkitys EU:n perusoikeuslottuvuuden kehityksessä tulee vielä vahvemmin näkyviin noin kymmenen vuotta Hoechst-ratkaisusta eteenpäin, kun EIS toimii pohjana sekä inspiraation lähteenä perusoikeuskirjalle, joka on ensimmäinen varsinainen unionin tasoinen perusoikeusinstrumentti. Vaikka EUT:n Hoechstissa esittämän tulkinnan mukaisesti unionioikeusjärjestyksessä voidaan suojata perusoikeuksia vain siinä laajuudessa, kuin ne ovat osana jäsenvaltioiden yhteistä valtiosääntöperinnettä, vaikuttaa kuitenkin siltä, että perusoikeuskirjaan on otettu sellaisia oikeuksia, jotka eivät välttämättä ole turvattu kaikissa jäsenvaltioissa (ainakaan siinä laajuudessa, kuin mikä niille perusoikeuskirjassa on annettu)¹³⁶.

EUT onnistui luomaan oman oikeuskäytäntönsä turvin vahvan pohjan perusoikeusturvalle unionin tasolla. Vaikka kansalliset perusoikeudet tunnustettiin erottamattomana osana unionin yleisiä oikeusperiaatteita ja EUT totesi toistuvasti ratkaisuisaan valvovansa niitä tukeutuen jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen sekä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, unionin tasoisia kaikille EU:n kansalaisille kuuluvia perusoikeuksia ei silti edelleenkään ollut olemassa. Oman oikeuskäytäntönsä kautta EUT pystyi ottamaan tärkeät ensiaskeleet kohti EU:n tasoisia perusoikeuksia sekä laajaa unionin tasoista perusoikeusturvaa.

Riippuen näkökulmasta, saavutuksen taustalla voidaan nähdä olleen joko huoli jäsenvaltioiden kansalaisten oikeuksien toteutumisen turvaamisesta tai skeptisemmin ajateltuna pelko unionioikeuden saavuttaman aseman (ehdoton etusija, välitön oikeusvaikutus) menettämisestä. Keskustelun kiteyttää hyvin eräs näkemys, jonka mukaan EUT:n luovan työn tavoitteena on aina ollut yhteisön säännösten täytäntöönpanon varmistaminen, mutta myös EU:n yleisen edun ylläpitäminen, kuitenkin jatkuvasti kunnioittaen kulloinkin soveltuvan perusoikeuden keskeistä olemusta¹³⁷.

¹³⁵ Tuomio 21.9.1989, Hoechst AG v. Euroopan yhteisöjen komissio, EU:C:1989:337, kappale 17.

¹³⁶ Besselink 2001, s. 71.

¹³⁷ Amalfitano 2018, s. 180.

Motiivistaan riippumatta, EUT:n rooli unionin perusoikeuslottuvuuden alkutaipaleella on ollut erityisen merkittävä ja osaltaan edesauttanut kehityskulkua kohti tilannetta, jossa EUT on keskeinen toimija unionin sisäisessä perusoikeusdialogissa.

4 PERUSOIKEUSDIALOGI EUROOPAN UNIONISSA

4.1 Dialogin asetelma muuttuu perusoikeuskirjan myötä

4.1.1 Perusoikeuskirjan synty ja soveltamisala

EU:n jäsenvaltioiden huoli kansallisten perusoikeuksien toteutumisesta ja turvaamisesta on ollut lähtökohtana keskustelulle perusoikeuksista EU:ssa ja se on toiminut myös lähtökohtana unionin perusoikeuslottuvuuden sekä lopulta unionin omien perusoikeuksien syntyemiselle. Kuten edellisessä luvussa on tuotu esille, tuomioistuimet ovat olleet keskeisessä roolissa EU:n perusoikeuslottuvuuden syntymisessä. Etenkin EUT, jonka ratkaisukäytännön ja ennakkoratkaisujen kautta on otettu merkittäviä askelia kohti unionin tasoista perusoikeusturvaa sekä unionin perusoikeuksia.

Jäsenvaltioiden kansalliset tuomioistuimet, erityisesti dualististen jäsenvaltioiden perustuslaki/valtiosääntötuomioistuimet, kuten Saksan Bundesverfassungsgericht sekä Italian Corte Costituzionale ovat olleet EUT:n merkittävimpiä kumppaneita perusoikeuslottuvuuden kehittämisessä. EUT ja kansalliset tuomioistuimet eivät aina ole olleet samoilla linjoilla keskenään, mikä on johtanut vahvaan vuorovaikutukseen näiden toimijoiden välillä.

EUT:n mahdollisesti tärkeimpänä tavoitteena on ollut, sen oikeuskäytännön kautta syntyneiden, unionioikeuden ehdottoman etusijan sekä välittömän oikeusvaikutuksen turvaaminen¹³⁸. Jäsenvaltioiden tuomioistuinten, eritoten valtiosääntötuomioistuinten, pyrkimyksenä taas on ollut niiden oman tehtävän mukaisesti varmistaa kansallisissa perustuslaeissa turvattujen perusoikeuksien toteutuminen, vähintään jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä määritetyn tasoisena, myös sellaisissa tilanteissa, joissa on sovellettava unionin oikeutta. Kansalliset valtiosääntötuomioistuimet ovat tarpeen tullen olleet jopa valmiita vetoamaan kehittämiinsä rajoitusmenetelmiin, kuten vastarajamenettely (*controlimiti*), rajoituksena Unionioikeuden ehdottomalle etusijalle. EUT:n ja kansallisten tuomioistuinten välinen vastakkainasettelu ja näkemuserot ovat

¹³⁸ Kts. esim. Liisberg 2001, s. 1193. Unionioikeuden etusijan turvaaminen on ollut ylipäätään yksi keskeisistä syistä vahvistaa perusoikeusturvaa unionin tasolla.

ajan saatossa johtaneet tuomioistuinten välille syntyneeseen dialogiin, mikä ilmenee konkreettisesti EUT:n ennakkoratkaisukäytännön kautta. Tuomioistuinten välillä käyty dialogi on suuresti edesauttanut EU:n perusoikeuslottuvuuden syntymistä, kun kansalliset tuomioistuimet ovat esittäneet EUT:lle perusoikeuksia koskevia kysymyksiä pyrkiessään varmistamaan kansallisten perusoikeuksien toteutumisen myös unionin oikeutta sovellettaessa.

Ennen perusoikeuskirjaa EU:lla ei varsinaisesti ollut omia perusoikeuksia, mutta jäsenvaltioiden perustuslaeissaan takaamat perusoikeudet olivat osin vaikuttaneet kuitenkin myös unionin tasolla. Kuten edellisessä luvussa on esitetty, jäsenvaltioiden kansalliset perusoikeudet oli tunnustettu ainakin osittain osana unionin oikeutta jäsenvaltioille yhteisenä valtiosääntöperinteenä. Jäsenvaltioiden perustuslakeja pidettiin yhtenä unionioikeuden yleisistä periaatteista, jo hyvin varhaisessa vaiheessa unionin perusoikeusjärjestelmän kehitystä. Niin ikään kansainvälisistä sopimuksista johtuvat oikeudet oli turvattu myös EU:n tasolla niiltä osin kuin oikeudet pohjautuivat sopimukseen, jonka laatimiseen EU:n jäsenvaltio oli osallistunut tai johon kaikki EU:n jäsenvaltiot olivat liittyneet¹³⁹. Kansainvälisistä sopimuksista erityistä painoarvoa oli EUT:n toimesta annettu EIS:lle.

Lopulta vuonna 2000 EU:n omat perusoikeudet koottiin perusoikeuskirjaan, joka sai Lissabonin sopimuksen myötä oikeudellisesti sitovan aseman osana EU:n primääristä oikeutta. Sisällöllisesti perusoikeuskirja perustui pääasiassa EUT:n perusoikeuksia koskevaan oikeuskäytäntöön ja EIS:ssa taattuihin oikeuksiin. Perusoikeuskirja tuli osaksi EU:ssa vallitsevaa monitahoista oikeudellista ympäristöä, joka muodostuu sekä unionin omasta oikeusjärjestyksestä sisältäen sen unionioikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta sääntelevät periaatteet että jäsenvaltioiden omista perusoikeusjärjestelmistä, jotka ovat muotoutuneet eri tavoin ja perustuvat usein perustuslakeihin. Ympäristöön kuuluvat myös kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeuksien suojajärjestelmät, kuten EIS, jolle on EU:ssa annettu erityistä painoarvoa, ja joka on toiminut inspiraationa perusoikeuskirjalle. Perusoikeuskirjalla pyrittiin jäsentämään tätä oikeudellista kokonaisuutta, jonka eri osilla oli kaikilla myös keskinäisiä sidoksia.¹⁴⁰ Perusoikeuskirja koski unionin toimielimiä ja laitoksia vain silloin, kun ne sovelsivat unionin oikeutta eikä

¹³⁹ Kts. esim. Tuomio 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, EU:C:1970:114.

¹⁴⁰ Puumalainen 2018, s. 71.

sen määräyksiä saanut tulkita siten, että ne loukkaisivat tai rajoittaisivat jäsenvaltioiden perustuslaeissa tai erityisesti EIS:ssa tunnustettuja oikeuksia¹⁴¹. EUT:n oikeuskäytännössä, erityisesti Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan, voidaan nähdä yleinen pyrkimys liittää suuri tärkeys perusoikeuksien tehokkaalle suojaamiselle¹⁴².

Lähtökohtaisesti perusoikeuskirjaa sovelletaan vain silloin, kun sovelletaan unionin oikeutta¹⁴³. EU:n perusoikeuksien lisäksi kaikille EU-kansalaisille kuuluvat jäsenvaltioiden perustuslaeissa määritetyt perusoikeudet. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat myös ratifioineet EIS:n joten EU-kansalaiset ovat myös EIS:een lukeutuvien oikeuksien haltijoita. Näin ollen, EU:n jäsenvaltion kansalainen nauttii oman jäsenvaltionsa perusoikeusjärjestelmän perusoikeuksista, kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista juontuvista oikeuksista sekä EU:n perusoikeuskirjaan kirjatusta EU:n perusoikeuksista. Kysymys unionioikeuden sekä kansallisen perusoikeusnormiston yhteensovittamisesta muun muassa perusoikeussuojan tason näkökulmasta osoittautui kuitenkin vaikeaksi ja toi uusia ulottuvuuksia jo aiemmin EUT:n oikeuskäytännön kautta muotoutuneeseen etusijaperiaatteeseen¹⁴⁴.

4.1.2 Perusoikeuskirjan suhde kansallisiin perusoikeuksiin

Perusoikeuskirjan 53 artiklassa säännellään perusoikeuskirjan ja jäsenvaltioiden perustuslakien suhteesta sekä perusoikeussuojan tasosta. Artiklassa todetaan, että perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että siitä seuraa rajoituksia tai loukkauksia niitä perusoikeuksia kohtaan, jotka tunnustetaan jäsenvaltioiden perustuslaeissa.¹⁴⁵ Artikla on herättänyt keskustelua sekä EU:n oikeuden ehdottomasta etusijasta suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin että siitä, miten artiklaa tulisi tulkita, jo ennen Lissabonin sopimuksen voimaantulua. Tämä siitäkin huolimatta, että poliittisena julistuksena perusoikeuskirjalla ei vielä ollut 2000-luvun alkupuolella oikeudellisesti sitovan asiakirjan asemaa.

¹⁴¹ Euroopan unionin perusoikeuskirja (2007/C 303/1), 51 artiklan 1 kohta, 53 artikla.

¹⁴² Hijmans 2014, s. 556.

¹⁴³ Euroopan unionin perusoikeuskirja (2007/C 303/1), 51 artikla, 1 ja 2 kohta.

¹⁴⁴ Puumalainen 2018, s. 72.

¹⁴⁵ Euroopan unionin perusoikeuskirja (2007/C 303/1), 53 artikla.

Heränneen keskustelun on osaltaan tulkittu merkinneen, että EU:n oikeuden ehdoton etusija kansallisiin perusoikeuksiin nähden ei ole täysin yksiselitteinen asia EU:n(kaan) oikeuden näkökulmasta, ja, ”että EU:n oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa valtiosisäisissä lainsäätämisen- ja soveltamistilanteissa pitäisi aina tavoitella ratkaisuja, jotka toteuttavat mahdollisimman tehokkaasti sekä EU:n oikeutta että (kansallisia) perusoikeuksia”¹⁴⁶. Maastrichtin sopimuksen F artiklan 2 kohdan mukaan EU kunnioittaa perusoikeuksia, sellaisina kuin ne ilmenevät EIS:sa ja jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä, EU:n oikeuden yleisinä periaatteina¹⁴⁷. Tämän säännöksen on tulkittu vahvistavan kansallisen ja unionitasoisen perusoikeussuojan yhtenäisyyttä, minkä lisäksi säännöksen sisällyttäminen perustamissopimukseen on merkinnyt perusoikeussuojan oikeusperustan muuttumista tilanteesta, jossa EUT oli oikeuskäytännössään ensimmäistä kertaa vahvistanut EU:n oikeuden ehdottoman etusijan¹⁴⁸.

Ehdotuksen Euroopan unionin perusoikeuskirjaksi valmistuessa, Euroopan komissio otti kantaa perusoikeuskirjan suhteeseen jäsenvaltioiden kansallisiin perustuslakeihin. Komissio totesi perusoikeuskirjan luonnetta koskevassa tiedoksiannossaan, että toisin kuin on ehkä pelätty, niin perusoikeuskirja ei johda tilanteeseen, jossa jäsenvaltiot joutuisivat tarkastamaan perustuslakejaan, eikä se korvaa kansallisia perustuslakeja perusoikeuksien noudattamisen alalla¹⁴⁹.

Perusoikeuskirjan ja kansallisten perusoikeuksien suhde on Lissabonin sopimuksen voimaan astumisen jälkeen määrittynyt EUT:n oikeuskäytännön kautta. Asiassa Melloni¹⁵⁰, Espanjan perustuslakituomioistuin (*Tribunal Constitucional*) esitti EUT:lle 9.6.2011 ennakkoratkaisupyynnön koskien muun muassa perusoikeuskirjan 53 artiklaa, jossa säädetään suojan tasosta. Perusoikeuskirjan 53 artiklassa todetaan muun ohella, että sen määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat perusoikeuksia, jotka tunnustetaan jäsenvaltioiden valtiosäännöissä. Perustuslakituomioistuimen ennakkoratkaisupyynnössä esitettiin EUT:lle kysymys, voidaanko perusoikeuskirjan 53 artiklaan vedoten asettaa oikeudenkäynnissä poissaolevana tuomitun henkilön luovuttamiselle sellainen ehto, jonka mukaan tuomitun on voitava saada asiansa

¹⁴⁶ Ojanen 2003, s. 1155.

¹⁴⁷ EUVL 191/5.

¹⁴⁸ Sakslin 1998, s. 196.

¹⁴⁹ KOM(2000) 644 lopullinen 11.10.2000.

¹⁵⁰ Tuomio 26.2.2013, Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal, EU:C:2013:107.

uudelleen käsiteltäväksi luovuttamista pyytäneessä valtiossa, joka takaisi perusoikeuskirjan 47 (oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen) ja 48 (oikeus puolustukseen) artiklassa taattua suojaa korkeamman tason, jotta vältettäisiin jäsenvaltion perustuslaissa tunnustetun perusoikeuden rajoittava tai loukkaava tulkinta.

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt perustuslakituomioistuin tulkitsi perusoikeuskirjan 53 artiklaa siten, että siinä sallittaisiin yleisesti jäsenvaltion soveltavan perustuslaissaan taattua perusoikeuksien suojan tasoa, silloin kun se on korkeampi kuin perusoikeuskirjan takaama suojan taso, sekä tarvittaessa pidättäytymään soveltamasta unionioikeuden säännöksiä ja määräyksiä. EUT ei kuitenkaan voinut hyväksyä artiklan tulkitsemista tällä tavalla. Mikäli jäsenvaltion sallittaisiin estää perusoikeuskirjan kanssa täysin yhdenmukaisten unionioikeuden toimien soveltaminen, kun niissä ei oteta huomioon jäsenvaltion perustuslaissa taattuja perusoikeuksia, loukattaisiin tällöin unionioikeuden etusijaa. EUT viittaa tässä vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jossa on katsottu, että unionin etusijaperiaatteen mukaan edes se, että jäsenvaltio vetoaa kansallisen oikeutensa perustuslain tasoihin säännöksiin ei voi heikentää unionioikeuden vaikutusta jäsenvaltion alueella. EUT:n tulkinnan mukaan artikla vahvistaa tosin sen, että jäsenvaltion kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet saavat yhä soveltaa perusoikeuksien kansallisen suojan tasoa silloin, kun unionioikeuden toimi edellyttää kansallisia täytäntöönpanotoimia. Ehtona tälle soveltamiselle on kuitenkin, että se ei vaaranna perusoikeuskirjassa vahvistetun suojan tasoa sellaisena kuin EUT on sitä tulkinnut, eikä unionioikeuden etusijaa, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta.¹⁵¹

Antamassaan tuomiossa EUT totesi, että perusoikeuskirjan 53 artiklaa on tulkittava siten, että siinä ei sallita jäsenvaltion asettavan poissa olevana tuomitun henkilön luovuttamiselle ehtoa, jonka mukaan tuomiolla ratkaistua asiaa on voitava tarkastella uudelleen pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa, jotta vältettäisiin tämän jäsenvaltion perustuslaissa taattujen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden ja puolustautumisoikeuksien loukkaus¹⁵². EUT vahvisti Melloni-tuomiossa etusijaperiaatteen määrittävän eri perusoikeusinstrumenttien keskinäisen suhteen. Unionioikeuden soveltamisalalla perusoikeuksien suojan taso määräytyi perusoikeuskirjan ja sen kanssa aina yhdessä sovellettavan aineellisen unioninormin

¹⁵¹ Tuomio 26.2.2013, Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal, EU:C:2013:107, kohdat 56-60.

¹⁵² Tuomio 26.2.2013, Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal, EU:C:2013:107, kohta 65.

perusteella. Jäsenvaltion perusoikeusjärjestelmästä johtuvan suojan tason merkitys rajoittui unioninormin kansalliseen täytäntöönpanoon, jossa sillä oli vain marginaalisesti merkitystä, eikä se saanut olla ristiriidassa unioninormin kanssa.¹⁵³

4.1.3 Vastarajoitusmenettelyn uhka (Taricco I ja II, C-105/14 ja C-42/17)

Joidenkin jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuimet ovat kehittäneet EU:n oikeuden ehdottoman etusijan vastapainoksi rajoittamismenettelyn, jonka tehtävänä on viime kädessä turvata jäsenvaltion oikeusjärjestyksen perustana olevia perusarvoja, rajoittamalla unionioikeuden soveltamista. Näistä mainitsemisen arvoisia ovat ainakin Saksan Bundesverfassungsgerichtin Solange-doktriini sekä Italian Corte Costituzionalen vastarajoitusmenettely (*controlimiti*). Tunnuksenomaista näille menettelyille on se, että ne ovat syntyneet tilanteessa, jossa unionioikeus ei käytännössä itsessään tuntenut perusoikeuksia ja sen ehdoton etusija suhteessa jäsenvaltioiden lainsäädäntöön esti myös jäsenvaltioita turvaamasta kansalaisilleen taattuja perusoikeuksia. Unionioikeuden perusoikeusulottuvuus on kehittynyt vuosien saatossa merkittävästi, kuten tutkielman kolmannessa luvussa on tuotu esiin. Perusoikeuskirjan oikeudellisesti velvoittavan aseman myötä unionin oikeusjärjestystä on voitu pitää perusoikeuksien sekä niiden suojan tason kannalta erittäin kattavana. Tästä todisteena voidaan pitää muun muassa EU:n ulkopuolisten tuomioistuinten ja muiden toimijoiden keskuudessa lisääntyntä taipumusta ottaa huomioon sekä joissain tapauksissa jopa siteerata EUT:n perusoikeuksia koskevaa oikeuskäytäntöä¹⁵⁴. Tämä ei kuitenkaan ole estänyt osan jäsenvaltioista perustuslakituomioistuinta vähintään uhkaamasta unionioikeuteen kohdistuvilla rajoittamismenettelyillä.

Niin kutsutusta Taricco-saagasta, jossa Italian perustuslakituomioistuin meinasi turvautua vastarajoitusmenettelyyn, on muodostunut yksi EUT:n merkkitapauksista. Se sai alkunsa yksinkertaisena Italian arvonlisäverotukseen liittyvänä veropetostapauksena. Siitä muodostui kuitenkin valtiosääntöoikeudellisia piirteitä omaava asia, kun italialainen rikostuomioistuin (*Tribunale di Cuneo*) Taricco I:ssä ja sittemmin Corte Costituzionale Taricco II:ssa pyysivät EUT:lta ennakkoratkaisua niissä vireillä olleisiin pääasioihin

¹⁵³ Puumalainen 2018, s. 73-74.

¹⁵⁴ Rosas 2017, s. 20.

liittyen. Taricco-saagaa voidaan pitää merkittävänä esimerkkinä vakiintuneesta tuomioistuinten välisestä perusoikeusdialogista EU:ssa. Etenkin Taricco II-tuomion merkittävyyttä lisää se seikka, että kyseessä on ensimmäinen oikeustapaus, jossa EUT päätyi lopulta ratkaisemaan perusoikeuskirjan kanssa yhteen soveltuvan unionioikeuden säännöksen ja kansallisen perusoikeuden välisen konfliktin kansallisen oikeuden hyväksi¹⁵⁵.

Rikostuomioistuin käytti 5. maaliskuuta 2014 SEUT 267 artiklan mukaista oikeuttaan tehdä EUT:lle ennakkoratkaisupyyntö unionioikeuden tulkintaa koskevassa kysymyksessä. Ennakkoratkaisupyyntö koski SEUT 101, 107 ja 119 artiklan sekä direktiivin yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä¹⁵⁶ 158 artiklan tulkintaa. Pyyntö muodostui neljästä kysymyksestä ja se liittyi tuomioistuimessa vireillä olleeseen rikosoikeudenkäyntiin Ivo Tariccoa ja kuutta muuta henkilöä vastaan arvonlisäveropetosasiassa.

Ensimmäinen rikostuomioistuimen esittämä kysymys oli, onko SEUT 101 artiklaan sisältyvää kilpailun suojaamiseksi annettua määräystä rikottu, kun Italian vuoden 2005 lailla nro 251¹⁵⁷ (jatkossa laki 251/2005) on muutettu Italian rikoslain (jatkossa rikoslaki) 160 §:n viimeistä momenttia¹⁵⁸. Toisessa kysymyksessä rikostuomioistuin halusi tietää, onko Italian valtio ottanut käyttöön SEUT 107 artiklassa kielletyn tuen muodon, kun se on muuttanut lailla 251/2005 rikoslain 160 §:n viimeistä momenttia. Myös rikostuomioistuimen kolmas ja neljäs kysymys koskivat samaista rikoslain pykälää muutettuna lailla 251/2005. Kolmas kysymys kuului, onko Italian valtio lisännyt perusteettomasti ylimääräisen verovapautuksen niihin, jotka on lueteltu tyhjentävästi direktiivin yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 158 artiklassa¹⁵⁹, kun se on muuttanut rikoslain 160 §:ää lailla 251/2005. Viimeisenä rikostuomioistuin esitti kysymyksen, onko SEUT 119 artiklassa vahvistettua terveen julkisen talouden periaatetta loukattu, kun rikoslain 160 §:ää on muutettu lailla 251/2015.

¹⁵⁵ Rauchegger 2018, s. 1521.

¹⁵⁶ Neuvoston direktiivi 2006/112/EY.

¹⁵⁷ Legge n. 251, 5 dicembre 2005, tunnetaan myös nimellä Legge ex Cirielli.

¹⁵⁸ Italian rikoslain artiklassa 160 todettiin aiemmin, että petostapauksissa vanhentumisaikaa pidennettiin keskeytyksen seurauksena puolella, mutta 2005 vuoden lain 251 jälkeen artiklan mukaan vanhentumisaikaa pidennettiin enää neljäsosalla.

¹⁵⁹ Rikostuomioistuin on todennäköisesti tarkoittanut direktiivin 138 artiklaa mutta erheellisesti viitannut 158 artiklaan, kuten julkisasiamies Kokott tuo esiin ratkaisuehdotuksessaan (kohdat 64-65).

Julkisasiamies Kokottin mukaan kysymys, jota EUT:n tuli rikostuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnön perusteella tarkastella oli, onko unionioikeuden perusteella kiellettyä se, että jäsenvaltioiden tuomioistuimet jättävät soveltamatta tiettyjä rikosten vanhentumista koskevia säännöksiä varmistaakseen verorikoksiin syyllistyneiden tehokkaan rankaisemisen. Julkisasiamies piti EUT:ta toimivaltaisena vastaamaan rikostuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisupyyntöön, vaikka pääasian oikeudenkäynnissä oli kyse kansallisessa oikeudessa säädetyistä verorikoksista, sillä kansallisen viranomaisen on toimivaltaansa käyttäessään otettava huomioon unionioikeuden säännökset ja määräykset. Hän nosti myös esiin, että EUT on todennut arvonlisäveroon liittyvien rikosprosessien kuuluvan unionioikeuden soveltamisalaan¹⁶⁰. Julkisasiamiehen välipäätelmä oli, ettei yksikään rikostuomioistuimen konkreettisesti mainitsemista unionioikeuden säännöksistä ja määräyksistä ole esteenä rikoslain vanhentumissäännöksille sellaisina, kuin ne ilmenevät 160 §:n viimeisessä momentissa, lailla 251/2015 muutettuna. Hän näki kuitenkin asian kannalta tarpeelliseksi tarkastella jäsenvaltioiden velvoitetta määrätä tehokkaita seuraamuksia arvonlisäveroon liittyvistä rikoksista, jotta rikostuomioistuimelle voitiin antaa hyödyllinen vastaus asiassa.¹⁶¹

Lähtökohtaisesti EUT:n tehtävä ei ole käsitellä oikeusongelmia, jotka kansallinen tuomioistuin on jättänyt ennakkoratkaisupyynnön ulkopuolelle. Rikostuomioistuin oli kuitenkin nostanut asiassa esiin huolen siitä, että rikoslain 160 artiklan viimeiseen momenttiin, muutettuna lailla 251/2005, sisältyvät vanhentumissäännökset voisivat ilmentää järjestelmälle ominaista puutetta, joka johtaa Italiassa lukuisten verorikosten kohdalla siihen, että tekijät jäävät rangaistuksesta. Julkisasiamies tulkitsi tämän niin, että rikostuomioistuin esitti ennakkoratkaisupyynnössään epäsuorasti lisäkysymyksen, ovatko Italiassa sovellettavien kaltaiset vanhentumissäännökset yhdenmukaisia unionioikeuteen sisältyvän velvoitteen kanssa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on määrättävä seuraamuksia arvonlisäveroon liittyvistä väärinkäytöksistä. Ilman tämän lisäkysymyksen tarkastelua ei hänen mukaansa olisi ollut mahdollista antaa asiassa rikostuomioistuinta hyödyttävää ratkaisua.¹⁶²

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksesta ilmenee komission esittäneen suullisessa käsittelyssä, että Italian oikeudessa tunnetaan rikoksia, joihin ei sovelleta minkäänlaista

¹⁶⁰ Tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, 27 ja 28 kohta.

¹⁶¹ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus, ECR, kohdat 1, 36 ja 72-73.

¹⁶² Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus, ECR, kohdat 75, ja 77-78.

ehdotonta vanhentumisaikaa, josta seuraa, että jos kyse on talousrikoksista, jotka vastaavat arvonlisäveropetosta, niin vastaavuusperiaatteen mukaan myöskään näihin ei tulisi soveltaa ehdotonta vanhentumisaikaa. Hän totesi ratkaisuehdotuksessaan, ettei ole olemassa mitään periaatteellisia syitä, joiden vuoksi jäsenvaltiot eivät voisi soveltaa vanhentumisaikoja seuraamuksiin, joita ne ovat unionioikeuden nojalla ottaneet käyttöön. Jäsenvaltioiden on kuitenkin varmistettava, ettei sovellettavilla vanhentumista koskevilla säännöillä tehdä tyhjäksi säädettyjen seuraamusten tehokkuutta ja varoittavuutta. Julkisasiamiehen näkemys oli, että mikäli vanhentumista koskevasta kansallisesta säännöksestä seuraa, että tosiasialisesti tehokkaan, oikeasuhtaisen ja varoittavan seuraamuksen määrääminen on todellisuudessa järjestelmän takia odotettavissa vain hyvin harvoin, rikkoo kansallisen säännöksen soveltaminen tällöin jäsenvaltioiden yleistä velvoitetta määrätä tehokkaita seuraamuksia unionioikeuden rikkomisesta.¹⁶³

Yleisen velvoitteen lisäksi jäsenvaltioilla on erityinen velvoite määrätä tehokkaita rikosoikeudellisia seuraamuksia unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvista petoksista. Velvoite seuraa PIF-yleissopimuksesta, jota julkisasiamiehen tulkinnan mukaan tulee soveltaa myös arvonlisäveroon kohdistuviin petoksiin. Hän tulkitsi, että kansallinen vanhentumista koskeva säännös rikkoo PIF-yleissopimuksen 2 artiklasta johtuvaa jäsenvaltioiden velvoitetta määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvista petoksista, mikäli siitä seuraa, että seuraamuksen tosiasialinen määrääminen on todellisuudessa järjestelmän vuoksi odotettavissa vain hyvin harvoin.¹⁶⁴

Taricco I:n valtiosääntöoikeudelliset piirteet tulivat ilmi julkisasiamiehen käytyä ratkaisuehdotuksessaan läpi kansallisten vanhentumissäännösten mahdollisen unionioikeuden vastaisuuden vaikutuksia rikostuomioistuimessa vireillä olleeseen pääasiaan. Hän katsoi, että rikostuomioistuimen oli erityisesti tulkittava, voidaanko asiassa unionioikeuden kanssa yhdenmukaisella tulkinnalla päätyä vanhentumisen estämiseen niin kauan, kuin pääasian käsittely on kesken italialaisissa tuomioistuimissa. Julkisasiamies nosti myös esiin unionioikeuden yleisistä periaatteista seuraavat rajoitteet velvoitteelle tulkita kansallista oikeutta unionioikeuden kanssa yhdenmukaisella tavalla. Unionioikeus ei myöskään voi olla perustana kansallisen oikeuden *contra legem* -tulkinnalle. Simmenthalin¹⁶⁵ mukaisesti, julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksessaan,

¹⁶³ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus, ECR, kohdat 81, 87-88 ja 91.

¹⁶⁴ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus, ECR, kohdat 92-103 ja 105.

¹⁶⁵ Tuomio 9.3.1978, Simmenthal, EU:C:1978:49, kohdat 21 ja 24.

että rikostuomioistuimen tulee omasta aloitteestaan viipymättä jättää soveltamatta kaikkia niitä kansallisia säädöksiä, jotka ovat ristiriidassa unionioikeuden kanssa. Näin ollen julkisasiamiehen mukaan rikostuomioistuimen oli mahdollisesti jätettävä soveltamatta rikoslain 160 §:n viimeistä momenttia sellaisena kuin se on muutettuna lailla 251/2005. Hänen mukaansa enää tuli ratkaista, asettavatko unionioikeuden yleiset periaatteet, tässä tapauksessa rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (perusoikeuskirjan 49 artikla), esteen rikoslain 160 §:n viimeisen momentin mahdolliselle soveltamatta jättämiselle. Julkisasiamies päätyi tulkitsemaan, että vanhentumissäännökset eivät ylipäätään kuulu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen soveltamisalaan, sillä niissä ei säädetä käyttäytymisen rangaistavuudesta eikä rangaistuksen suuruudesta.¹⁶⁶

Julkisasiamies tulkitsi ratkaisuehdotuksessaan, että rikostuomioistuimelle jäi käytännössä kolme mahdollista toimintamallia – vanhentumissäännösten soveltaminen ilman rikoslain 160 §:n viimeisessä momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna lailla 251/2005, säädettyä ehdotonta vanhentumisaikaa; soveltaa asiassa edellä mainitun artiklan sijaan Italian laissa nro 148/2011 säädetyt kolmanneksella pidennetyt verorikosten vanhentumisaikoja; tai vaihtoehtoisesti katsoa, että pääasiaan voitaisiin yhä soveltaa vanhentumisaikoja sellaisina, kuin niistä säädettiin rikoslain 160 §:ssä ennen kuin sitä muutettiin lailla 251/2005. Kun kyseessä oli kansalliseen oikeuteen ja sen tulkintaan liittyvä kysymys, jäi päätäntävalta sovellettavan toimintamallin osalta rikostuomioistuimelle. Julkisasiamiehen mukaan unionioikeuden näkökulmasta rikostuomioistuimen oli ainoastaan huolehdittava siitä, että ratkaisu tehdään oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä (perusoikeuskirja 47 artikla 2 kohta) syrjimättömästi ja perustuen selkeisiin, ymmärrettäviin ja yleisesti sovellettaviin perusteisiin.¹⁶⁷

EUT antoi asiassa ratkaisunsa 8.9.2015. Ensiksi, tuomion mukaan Italian rikoslain 160 §:n viimeinen momentti, sellaisena kuin se on muutettuna lailla 251/2005 on omiaan mahdollisesti estämään Italian valtiota täyttämästä sille SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohdassa asetettuja velvollisuuksia, mikäli lain soveltaminen estäisi seuraamusten määräämisen huomattavassa määrässä törkeitä petoksia, jotka kohdistuvat unionin taloudellisiin etuihin, tai jos siinä säädettäisiin unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten kohdalla lyhemmistä vanhentumisajoista, kuin vastaavien jäsenvaltion

¹⁶⁶ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus, ECR, kohdat 109-113 ja 115.

¹⁶⁷ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus, ECR, kohdat 125-127.

taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten kohdalla. Tuomiossa todettiin, että on kansallisen tuomioistuimen tehtävä tarkistaa, estääkö rikoslain 160 §:n viimeisen momentin, sellaisena kuin se on muutettuna lailla 251/2005, soveltaminen Italian valtiota täyttämästä SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohdassa sille asetettuja velvoitteita. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on antaa SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohdalle täysi oikeusvaikutus, vaikka se johtaisi sellaisten kansallisen oikeuden säännöksiä soveltamatta jättämiseen, jotka estävät jäsenvaltiota täyttämästä SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohdan sille asettamia velvollisuuksia. Toiseksi tuomiossa todettiin, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksessaan toi esille, että Italian arvonalisäverorikoksiin sovellettavaa vanhentumisjärjestelmää ei voida arvioida SEUT 101, 107 ja 199 artiklan valossa.¹⁶⁸

Taricco I:ssä annetun ratkaisun myötä tuomioistuimet Italiassa olivat velvoitettuja noudattamaan EUT:n tuomiota, sillä ennakkoratkaisumenettelyssä annetut ratkaisut ovat luonteeltaan oikeudellisesti sitovia kaikkien jäsenvaltioiden tuomioistuimissa. Italian ylin yleinen tuomioistuin (*Corte Suprema di Cassazione*) sekä Milanon ylioikeus (*Corte di Appello di Milano*) katsoivat kuitenkin, että Taricco I:ssä annettu tuomio, joka johti rikoslain 160 §:n viimeisen momentin soveltamatta jättämiseen, oli Italian perustuslain vastainen. Tuomioistuimet katsoivat ratkaisun rikkovan perustuslain 3, 11, 24, 25(2), 27(3) ja 101(2) artiklaa. Molemmat tuomioistuimet saattoivat niissä vireillä olleisiin rikosoikeudenkäynteihin liittyen Italian perustuslakituomioistuimen ratkaistavaksi kysymyksen Taricco I:n perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakituomioistuin ei kuitenkaan itse alkanut ratkoa tätä kysymystä, vaan esitti siihen liittyen ennakkoratkaisupyynnön EUT:lle.

Perustuslakituomioistuimen 26.1.2017 esittämä ennakkoratkaisupyynnöksi käsitti kolme kysymystä, joista ensimmäinen oli, onko SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohtaa tulkittava niin, että rikostuomioistuimen on jätettävä soveltamatta vanhentumista koskevaa kansallista lainsäädäntöä, joka estää rangaistusten määräämisen huomattavassa määrässä törkeitä, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvia petoksia tai jossa säädetään unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petoksien osalta lyhyemmistä vanhentumisajoista, kuin vastaavien jäsenvaltion taloudellisiin etuihin kohdistuvien petoksien kohdalla, myös, jos soveltamatta jättämiselle ei ole riittävän tarkasti määriteltäviä oikeusperustaa.

¹⁶⁸ Tuomio 8.9.2015, Ivo Taricco ym., EU:C:2015:555.

Toinen kysymys koski sitä, onko SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohtaa tulkittava niin, että rikostuomioistuimen on jätettävä vanhentumista koskevaa kansallista lainsäädäntöä soveltamatta myös sellaisessa tapauksessa, jossa kyseiset vanhentumista koskevat säännökset kuuluvat jäsenvaltion aineellisen rikosoikeuden alaan ja niihin sovelletaan laillisuusperiaatetta. Kolmannessa kysymyksessä perustuslakituomioistuin viittasi suoraan Taricco I:ssä 8.9.2015 annettuun tuomioon ja kysyi, tuleeko tuomiota tulkita niin, että vanhentumista koskevaa kansallista lainsäädäntöä on jätettävä soveltamatta myös, jos tällainen soveltamatta jättäminen on ristiriidassa jäsenvaltion valtiosäännön ylimpien periaatteiden tai jäsenvaltion perustuslaissa vahvistettujen yksilön luovuttamattomien oikeuksien kanssa.¹⁶⁹

Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotuksesta käy ilmi, että perustuslakituomioistuimen tulkinnan mukaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen suojan taso sellaisena, kuin sitä on tulkittu Italian oikeusjärjestyksessä, on korkeampi kuin perusoikeuskirjan 49 artiklassa taattu suojan taso. Perustuslakituomioistuin korosti, että Taricco I:ssä annetusta tuomiosta seuraa italialaisille tuomioistuimille velvoite soveltaa ennen tuomion julistamispäivää (8.9.2015) tehtyihin rikoksiin, jotka eivät vielä ole vanhentuneet, pidempiä vanhentumisaikoja, kuin rikoksen tekohetkellä voimassa olleet vanhentumisajat. Tälle velvoitteelle ei sen mukaan ollut olemassa tarkasti määriteltyä oikeusperustaa ja että velvoite lisäksi perustuisi tuomioistuimen epämääräisinä pitämiin kriteereihin. Perustuslakituomioistuin katsoi, että siltä osin kuin Italian perustuslain takaama perusoikeuksien suojan taso on korkeampi kuin unionioikeuden takaama taso, voisivat kansalliset tuomioistuimet SEU 4 artiklan 2 kohdan ja perusoikeuskirjan 53 artiklan nojalla vastustaa Taricco I:ssä annetusta tuomiosta johtuvaa velvoitetta.¹⁷⁰

Perustuslakituomioistuin antaa EUT:lle eräänlaisen uhkauksen neuvoessaan sitä muotoilemaan vastauksensa niin, että voidaan estää niin kutsuttu vastarajoitusmenettely. Se teki selväksi, että mikäli EUT pysyisi SEUT 325 artiklaa koskevassa, Taricco I:ssä esittämässään, tulkinnassa, voi perustuslakituomioistuin todeta, että Lissabonin sopimuksen ratifiointia ja täytäntöönpanoa koskeva kansallinen laki on SEUT 325 artiklan ratifioinnin ja täytäntöönpanon osalta ristiriidassa Italian valtiosäännön ylimpien periaatteiden kanssa, mikä vapauttaa Italian kansalliset tuomioistuimet velvollisuudesta noudattaa Taricco I:ssä annettua tuomiota. Julkisasiamiehen mukaan

¹⁶⁹ Tuomio 5.7.2017, M.A.S ja M.B., EU:C:2017:936, kohta 20.

¹⁷⁰ Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus, ECR, kohdat 5-8.

ennakkoratkaisupyyntö muistuttaa näiltä osin Bundesverfassungsgerichtin Gauweiler ym. asiassa EUT:lle esittämää ennakkoratkaisukysymystä.¹⁷¹

Unionioikeuden etusija suhteessa kansalliseen oikeusjärjestykseen määriteltiin EUT:n toimesta jo Internationale Handelsgesellschaftissa. Etusijaperiaate sai vielä Lissabonin sopimuksen voimaan astumisen jälkeen vahvistuksen Mellonissa, jossa EUT tulkitsee unionioikeuden olevan etusijainen suhteessa Espanjan kansalliseen perusoikeuteen osoittaen, että perusoikeuskirjan 53 artikla ei ollut muuttanut etusijaperiaatteen asemaa. Italian perustuslakituomioistuin oli tästä huolimatta yhä valmis soveltamaan vastarajoitusmenettelyään, mikäli EUT ei onnistuisi ratkaisemaan Taricco I:ssä annetun tuomion ja Italian perustuslaissa taatun oikeuden välistä konfliktia¹⁷².

Taricco II:ssa annettu tuomio ilmentää eräänlaista kompromissia, jonka avulla EUT ja Corte Costituzionale saivat molemmat pidettyä kiinni periaatteistaan. Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotuksesta käy ilmi, että hänen mukaansa Taricco I:ssä annettua velvoitetta antaa SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohdalle täysi oikeusvaikutus ei tullut muuttaa, mutta EUT:n tulisi tarkentaa, milloin kyseistä velvoitetta sovelletaan, sillä tuomiossa esitetyt kriteerit kansallisen vanhentumista koskevan lainsäädännön soveltamatta jättämiselle olivat liian epämääräiset¹⁷³.

Taricco II:ssa annetussa tuomiossa velvoitteelle antaa SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohdalle täysi oikeusvaikutus, vaikka se johtaisi sellaisten kansallisen oikeuden säännöksiä soveltamatta jättämiseen, jotka estävät jäsenvaltiota täyttämästä SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohdan sille asettamia velvollisuuksia lisättiin kaksi poikkeusta. Vanhentumista koskevia kansallisia säännöksiä ole velvollisuutta jättää soveltamatta SEUT 1 ja 2 kohdan perusteella, mikäli siitä ”on seurauksena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen loukkaaminen sen vuoksi, että sovellettava lainsäädäntö ei ole riittävän täsmällinen tai että sellaista lainsäädäntöä on sovellettu taannehtivasti, jossa asetetaan rangaistavuuden edellytyksiä, jotka ovat ankarampia kuin ne, jotka olivat voimassa rikoksen tekemisen ajankohtana”¹⁷⁴. Näin EUT onnistui oikaisemaan konfliktin perusoikeuskirjan kanssa yhteen soveltuvan unionioikeuden säännöksen ja Italian perustuslaissa turvatun oikeuden

¹⁷¹ Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus, ECR, kohta 10.

¹⁷² Rauegger 2018, s. 1524.

¹⁷³ Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus, ECR, kohdat 110-117.

¹⁷⁴ Tuomio 5.7.2017, M.A.S ja M.B., EU:C:2017:936, kohta 64.

välillä, mihin Taricco I:ssä annettu tuomio oli johtanut, säilyttäen samalla EU-oikeuden etusijan ja myös kunnioittaen kansallisella tasolla turvattua perusoikeutta.

EUT kuvasi Taricco II:ssa SEUT 267 artiklassa säädettyä ennakkoratkaisumenettelyä EUT:n ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten välisenä dialogina ja yhteistyön välineenä. Taricco-saagan lopputulos ilmentää hyvin tätä positiivista asennetta perusoikeusdialogia kohtaan EUT:n ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten, tässä tapauksessa Italian perustuslakituomioistuimen välillä, joskin perustuslakituomioistuin pyrki varmistamaan oman päämääränsä toteutumisen uhkauksella vastarajoitusmenettelyn käyttämisestä. Taricco-saagan voidaan nähdä vahvistaneen tuomioistuinten välistä perusoikeusdialogia, vaikka yhteistä kieltä tuomioistuinten välillä ei tässä vaiheessa vielä löytynytäkään, yhden puhussa kansallisesta identiteetistä ja toisen viitatessa jäsenvaltioille yhteiseen valtiosääntöperinteeseen¹⁷⁵.

4.2 Perusoikeusdialogin vaikutus tietoturvalainsäädännön alalla

4.2.1 Oikeus tulla unohdetuksi (Google Spain ja Google C-131/12)

*”Osa tuloksista on ehkä poistettu eurooppalaisen tietosuojalain nojalla.”*¹⁷⁶

Nykyään EU:n tietosuojalainsäädäntö tulee esiin jopa niin yksinkertaisessa ja arkisessa toimessa, kuin internetissä hakukoneella hakua suorittaessa. Tämän taustalla on pidemmän aikavälin kehitys sekä hyvin määrätietoinen perusoikeuksien turvaaminen. Toukokuussa 2018 alettiin EU:n alueella soveltaa GDPR:ää eli yleistä tietosuoja-asetusta¹⁷⁷. Yleisen tietosuoja-asetuksen 1 kohdassa todetaan, että luonnollisten henkilöiden suojeleminen henkilötietojen käsittelyn yhteydessä on perusoikeus. Tämä oikeus juontaa juurensa EU:n primäärisestä oikeudesta, nimellisesti perusoikeuskirjan 8 artiklan

¹⁷⁵ Bonelli 2018, s. 370-372.

¹⁷⁶ Google-hakukoneella tehdyn haun yhteydessä tulostuksessa esillä oleva huomautus.

¹⁷⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojeleminen henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta.

1 kohdasta sekä SEUT 16 artiklan 1 kohdasta. Ennen yleistä tietosuojasetusta oikeus henkilötietojen suojaan otettiin EU:n sekundaarisessa lainsäädännössä huomioon 13.12.1995 voimaan tullessa tietosuojadirektiivissä¹⁷⁸.

EUT:lla on ollut merkittävä rooli tietosuojan kehittämisessä perusoikeudeksi, jota sovelletaan sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. EUT on etenkin Lissabonin sopimuksen voimaan astumisen jälkeen väsymättömästi vahvistanut oikeuksien yksityiselämän kunnioittamiseen ja henkilötietojen suojaan, sellaisina kuin ne perusoikeuskirjassa ilmenevät, suojelua¹⁷⁹. Tuomioistuin on omalla oikeuskäytännöllään punninnut tietosuojaa muita oikeuksia vastaan, päätyen vahvistamaan tietosuojan asemaa.¹⁸⁰ Ennen yleisen tietosuojasetuksen voimaan astumista, EUT on käsitellyt kyseistä aihealuetta muun muassa asioissa Google Spain ja Google, Digital Rights sekä Schrems. Yleisen tietosuojasetuksen astuttua voimaan EUT on antanut tietosuojaan liittyvän ennakkoratkaisun muun muassa asiassa Facebook Ireland ja Schrems. Edellä mainituissa asioissa annettuja ennakkoratkaisuja tarkastelemalla pystytään tuomaan esiin vahvistuneen tuomioistuinten välisen perusoikeusdialogin konkreettisia vaikutuksia unionioikeuteen ja perusoikeuksiin sellaisella lainsäädännön alueella, joka on modernissa kehittyvissä tietoyhteiskunnassa erittäin merkittävä ja toisaalta haastava. Tietosuoja näyttäytyy konkreettisesti sekä julkisten että yksityisten toimijoiden arjessa.

Asiassa Google Spain ja Google antamassaan tuomiossa¹⁸¹ (jatkossa Google-tuomio) EUT arvotti tulkinnallaan perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklasta johtuvat oikeudet yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen ja henkilötietojen suojaan, joihin lukeutuu 'oikeus tulla unohdetuksi', niin yrityksen taloudellisen intressin, kuin julkisen yleisön tiedonsaanti-intressin yläpuolelle, tiettyjä erityisistä syistä, kuten rekisteröidyn henkilön julkisuudessa olevasta asemasta, johtuvia poikkeuksia lukuun ottamatta. EUT:n asiassa antamaa tuomiota voidaan, sen kiistanalaisesta luonteesta riippumatta, pitää merkkitapauksena¹⁸². Tuomiolla on tärkeitä seurauksia perusoikeuksien kannalta EU:ssa, koskien sekä tapaa,

¹⁷⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

¹⁷⁹ Pfisterer 2019, s. 722.

¹⁸⁰ Lindroos-Hovinheimo 2019, s. 226.

¹⁸¹ Tuomio 13.5.2014, Google Spain ja Google Inc. vastaan Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González, EU:C:2014:317.

¹⁸² Hijmans 2014, s. 555-556.

jolla yksityisyyden suojaa koskevien oikeuksien tiettyjä näkökohtia ymmärretään, että niiden täytäntöönpanoa¹⁸³.

Pääasia, joka oli vireillä Audiencia Nacionalissa, koski Google Spainin ja Google Inc.:in (jatkossa Google) nostamia kahta kannetta päätöksestä, jolla Espanjan tietosuojaviranomainen (*Agencia Española de Protección de Datos*) oli hyväksynyt Espanjan kansalaisen Mario Costeja Gonzálezin tekemän kantelun niiltä osin, kuin se kohdistui Googleen. González oli kantelussaan vaatinut, että Google velvoitetaan poistamaan tai kätkemään hänen henkilötietonsa, jotka ovat yhä näkyvissä julkaisukohteessa (*La Vanguardia Ediciones SL:n* verkkosivuilla), jotta ne eivät näkyisi enää hakukoneen tarjoamissa hakutuloksissa eivätkä sisältyisi enää *La Vanguardian* linkkeihin. Google toi kanteissaan esiin kysymyksen hakukoneiden ylläpitäjien velvollisuuksista sellaisten rekisteröityjen henkilötietojen suojaamiseksi, jotka on julkaistu sivullisten internetsivustoilla.

Tuomion perusteluista käy ilmi, että EUT katsoi hakukoneen ylläpitäjän suorittaman henkilötietojen käsittelyn olevan omiaan vaikuttamaan merkittävästi yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskeviin perusoikeuksiin. EUT näki tämän osin perustuvan internetin ja varsinkin hakukoneiden merkittävään asemaan nyky-yhteiskunnassa, jonka myötä hakutulosten luetteloihin sisältyvät tiedot ovat käytännössä katseltavissa kaikkialla. Puuttumista rekisteröidyn henkilön oikeuksiin pidettiin potentiaalisesti niin vakavana, ettei sitä voida perustella yksinomaan hakukoneen ylläpitäjän taloudellisella intressillä. Tietojen poistamisella hakutulosten joukosta saattaa olla vaikutusta myös yleiseen, internetin käyttäjien, oikeutettuun tiedonsaanti-intressiin. Tässä kohtaa tulee kuitenkin punnita yleisen tiedonsaanti-intressin ja rekisteröidyllä perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan nojalla olevien oikeuksien suhdetta ja pyrittävä löytämään oikeudenmukainen tasapaino näiden välille. EUT:n tulkinnan mukaan rekisteröidyn henkilön oikeudet syrjäyttävät pääsääntöisesti yleisön intressin, mutta tasapaino voi kuitenkin erillistapauksissa vaihdella kyseessä olevien henkilötietojen luonteesta, arkaluonteisuudesta rekisteröidyn henkilön yksityiselämän kannalta sekä yleisön tiedonsaanti-intressistä, johon vaikuttaa muiden ohella rekisteröidyn henkilön julkisuudessa olevan aseman kaltaiset erityiset syyt.¹⁸⁴

¹⁸³ Frantziou 2014, s. 762.

¹⁸⁴ Tuomio 13.5.2014, Google Spain ja Google Inc. vastaan Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González, EU:C:2014:317, kohdat 80-81.

EUT:n asiassa antama tuomio eroaa perusoikeuksien tulkinnan kannalta merkittävästi julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotuksesta¹⁸⁵. Ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies oli sitä mieltä, että perusoikeuskirjan 8 artiklassa taattu oikeus henkilötietojen suojaan ei lisää mitään merkittäviä uusia seikkoja, jotka vaikuttaisivat tietosuojadirektiivin tulkintaan. Hän näki ylipäänsä tämänkaltaiseen tapaukseen puuttumisen oikeutuksen perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan nojalla epävarmana. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaan rekisteröidyn oikeus yksityiselämän suojaan on tasapainotettava muiden perusoikeuksien, etenkin sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden kanssa. Hän koki ristiriidan eri perusoikeuksien välillä olevan tämän kaltaisissa tapauksissa niin monimutkainen ja hankala, että EUT:n ei tulisi ainakaan todeta, että ne voidaan tapauskohtaisesti tyydyttävällä tavalla tasapainottaa ja että tämä arviointi jätettäisiin internethakukoneen palveluntarjoajalle. Lopuksi julkisasiamies totesi EUT:n tuomiosta poiketen, että hakukoneen palveluntarjoajia vastaan ei voida tietosuojadirektiivin perusteella vedota yleiseen oikeuteen tulla unohdetuksi edes siinä tapauksessa, että direktiiviä tulkittaisiin perusoikeuskirjan mukaisesti.¹⁸⁶

Käytännössä EUT:n tuomio kasvatti unionin tietosuojalainsäädännön soveltamisen alaa unionin rajojen ulkopuolelle. Tuomion mukaan tietosuojadirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdalla on tulkittava siten, että henkilötietojen käsittely suoritetaan jäsenvaltion alueella sijaitsevassa rekisterinpitäjän toimipaikassa tapahtuvan toiminnan yhteydessä kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla silloin, kun hakukoneen ylläpitäjä perustaa jäsenvaltioon sivuliikkeen tai tytäryhtiön, jonka tehtävänä on markkinoida ja myydä hakukoneen tarjoamia mainospaikkoja ja, jonka toiminta kohdistuu kyseisen jäsenvaltion asukkaisiin.

Web-pohjaiset yritykset, kuten Google, jotka eivät olleet aiemmin katsoneet olevansa eurooppalaisen tietosuojalainsäädännön alaisia niiden päämajan sijaitessa EU:n ulkopuolella ja ilman, että ne käyttävät tietojenkäsittelyyn liittyvää välineistöä EU:n alueella, joutuivat kyseisen lainsäädännön piiriin tietosuojadirektiivin laajemman tulkinnan myötä¹⁸⁷. EUT:n tulkinta luo jäsenvaltioille veloitteen suojata kansalaistensa perusoikeuksia henkilötietojen suojaan sekä yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen

¹⁸⁵ Tuomion ja ratkaisuehdotuksen eroavaisuudesta kts. esim. Frantziou 2014, s. 766 ja Sartor 2014. Sartor pitää merkittävänä, että julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen ja EUT:n tuomion välillä on radikaali kontrasti, joka näkyy niiden eri lopputulemissa, olennaisten seikkojen analyysissä ja eri oikeuksien vertailevassa arvioinnissa.

¹⁸⁶ Julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus, ECR, kohdat 112-113, 119, 128, 133, 136.

¹⁸⁷ Wolf 2014, s. 549.

myös sellaisia EU:n ulkopuolisia yrityksiä vastaan, joilla on unionin alueella tytäryhtiöitä tai sivuliikkeitä, joiden toiminnan voidaan katsoa suoraan liittyvän rekisteröityjen henkilötietojen käsittelyyn. EUT katsoi tuomiossaan, että mikäli hakukoneet jäisivät tietosuojadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle, sen seurauksena direktiivin tehokas vaikutus ja tavoite turvata yksilöille henkilötietojen käsittelyssä heidän perusoikeuksiansa sekä -vapauksiensa tehokas suoja vaarantuisivat¹⁸⁸. EUT pyrki siis tuomiollaan varmistamaan, että jo olemassa olevien oikeudellisten instrumenttien tehokkuus perusoikeuksien suojelussa säilyy, näin ollen täyttäen sille SEU 2 ja 3 artiklasta johtuvat tehtävät¹⁸⁹. Yksilön kannalta kyseessä on merkittä perusoikeussuojaa vahvistava edistysaskel, mutta päätös on saanut osakseen myös kritiikkiä.

Google-tuomiota ovat kritisoineet useat intressiryhmät, kuten lainoppineet sekä median edustajat. Osa kritisoijista on yhtynyt julkisasiamiehen näkemykseen, että yksityisten ja julkisten intressien punninta ja tasapainottaminen ei tulisi jäädä hakukoneiden palveluntarjoajien tehtäväksi, sillä niillä ei ole siihen tarvittavia valmiuksia. Päätös sai paljon kritiikkiä myös sen tulkinnanvaraisuudesta sekä liian vähäisestä ohjeistuksesta. Päätöksessä ei määritellä riittävällä tarkkuudella julkisuuden henkilön käsitettä, eikä sellaista määräaika, jonka myötä esillä olevat henkilötiedot käyvät tarpeettomiksi. Päätös ei myöskään sisällä käytännön kriteeristöä rekisteröidyn määrittelyyn. Ongelmallisena on pidetty myös hakukoneita ylläpitäville yritykselle, kuten Googlelle, ratkaisun myötä syntynyttä asemaa toimia määrittävässä asemassa sen suhteen, mitkä tiedot kuuluvat julkisen intressin piiriin ja mitä tietoja tulee peittää henkilötietojen suojaamisen ja yksityiselämän kunnioittamisen nimissä. Henkilötietojen käsittelyyn liittyvien rikkomusten takia yrityksille langetettavat korkeat sanktiot voivat jopa toimia kannustimena liialliselle tietojen peittämiselle, millä on negatiivisia vaikutuksia sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden toteutumiseen. Julkisasiamiehen mukaan tämä voi suorastaan merkitä julkaistun materiaalin sensuuria. Lisäksi tuomiota on kritisoitu liian rajallisesta perusoikeusanalyysistä sekä siitä, että siinä ei otettu lainkaan

¹⁸⁸ Tuomio 13.5.2014, Google Spain ja Google Inc. vastaan Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González, EU:C:2014:317, kohta 58.

¹⁸⁹ Hijmans 2014, s. 557.

huomioon EIS:sta eikä EIT:n oikeuskäytäntöä¹⁹⁰, jossa on käyty läpi henkilötietojen suojaamista internetissä.¹⁹¹

4.2.2 Perusoikeuksien tehokas suoja unionioikeudesta seuraavia loukkauksia kohtaan (Digital Rights, yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12)

Google-tuomiossaan EUT otti etäisyyttä EIS:een ja EIT:n oikeuskäytäntöön tietosuojasioiden saralla. Tuomiolla se vahvisti yksityisen henkilön oikeuden 'tulla unohdetuksi' olemassaolon osana unionin oikeutta ja perusoikeuksia, sekä laajensi merkittävästi EU:n tietosuojalainsäädännön, erityisesti tietosuojadirektiivin, soveltamisalaa. Soveltamisala laajentui maantieteellisestä näkökulmasta EU:n alueen ulkopuolelle, ja toisaalta myös teoreettisesta näkökulmasta horisontaalisesti yksityisten välisiin suhteisiin. Tuomion myötä sellaiset web-pohjaiset ylikansalliset suuryritykset, kuten esimerkiksi Google, joiden pääkonttori sijaitsee EU:n ulkopuolella, ja jotka kohdistavat palveluitaan EU:n kansalaisille, ja joilla on sivuliike tai tytäryhtiö jäsenvaltion alueella, joutuvat varmistamaan, että niiden toimesta tapahtuva henkilötietojen käsittely on tietosuojadirektiivin mukaista.

Oikeus tulla unohdetuksi liittyy EU-kansalaisen oikeuteen yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen sekä henkilötietojen suojaan. Modernissa tietoyhteiskunnassa, missä internetin rooli on massiivinen sieltä saatavissa olevan tiedon lähes rajattoman määrän ja saatavuuden myötä, hakee oikeus yksityisyyteen yhä sisällöllistä muotoaan myös EU:n tasolla. Erityisen vaikeaksi kysymykseksi on muodostunut yksityisyyden suojan ja toisaalta sananvapauden ja tiedonvälityksen suhde toisiinsa. Google tuomiossa EUT asetti yksityishenkilön oikeuden henkilötietojen suojaan ja yksityiselämän kunnioittamiseen lähtökohtaisesti etusijalle yleisön tiedonsaanti-intressiin ja yrityksen taloudellisiin intresseihin nähden, tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Kuten edellä mainittiin, niin

¹⁹⁰ Kts. esim. EIT *Węgrzynowski ja Smolczewski v. Puola*, 16.7.2013, 33846/07, kohta 57, jossa EIT ei tunnustanut EIS:sta johtuvan oikeutta tulla unohdetuksi ja lisäksi tulkitsi, että tarvittaisiin erityisen painavia syitä, jotta pääsyä sellaisiin tietoihin, jotka yleisöllä on oikeus saada, voitaisiin millään tavalla rajoittaa.

¹⁹¹ Frantziou 2014, s. 769-770, 772, Hijmans 2014, s. 562, Wolf 2014, s. 552-553. Kokonaisvaltaisesti kriittisemmin tuomiota on tarkastellut Sartor 2014.

tuomio sai kuitenkin kritiikkiä siitä, että näitä oikeuksia ei varsinaisesti punnittu suhteessa sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen.

Digital Rights asiassa¹⁹² EUT:n sai ratkaistavakseen kysymyksen tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin¹⁹³ pätevydestä. Digital Rights Ireland Ltd. (irlantilainen ihmisoikeusjärjestö) nosti ylemmässä piirituomioistuimessa (*High Court*, Irlanti) kanteen, jossa se kyseenalaisti sähköiseen viestintään liittyvien tietojen säilyttämistä koskevien kansallisten lainsäädäntö- ja hallintotoimien lainmukaisuuden ja vaati tuomioistuinta muun muassa toteamaan tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin mitättömäksi. Piirituomioistuin katsoi, että se ei voinut ratkaista sen käsittelyyn saatuja kansalliseen oikeuteen liittyviä kysymyksiä ilman, että tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin pätevyys tutkitaan, mihin kansallisella tuomioistuimella ei ole toimivaltaa, joten se esitti EUT:lle asiassa ennakkoratkaisupyynnön. Ennakkoratkaisupyynnössään Piirituomioistuin haki muun ohella vastausta erityisesti kysymykseen, onko direktiivi yhteensopiva perusoikeuskirjan 7, 8, 11 ja 41 artikloiden kanssa.¹⁹⁴

Piirituomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön kanssa yhdessä käsiteltiin myös Itävallan perustuslakituomioistuimen (*Verfassungsgerichtshof*) esittämä ennakkoratkaisupyynnö, joka niin ikään liittyi tietojen säilyttämisestä annetun direktiivin pätevyteen. Perustuslakituomioistuin halusi muun muassa tietää, ovatko direktiivin artikkelit 3–9 yhteensopivia perusoikeuskirjan 7, 8 ja 11 artikloiden kanssa.¹⁹⁵

EUT antoi tuomionsa 8.4.2014. Tuomiossaan se totesi tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin kokonaisuudessaan pätemättömäksi. Tätä voidaan pitää erittäin merkittävänä jo pelkästään siitä näkökulmasta, että EUT ei yhdessäkään asiassa ennen Lissabonin sopimuksen voimaantumista ollut todennut unionin omaa lainsäädäntöä pätemättömäksi. Tuomiota pidetään merkkitapauksena EU:n tietosuojalainsäädännön kehittymisen kannalta¹⁹⁶.

Ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies Cruz Villalón pitää direktiiviä 2006/24 luonteeltaan toiminnallisesti kaksijakoisena. Direktiivi on toisaalta perinteinen direktiivi,

¹⁹² Tuomio 8.4.2014, yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238.

¹⁹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/24/EY yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen yhteydessä tuotettavien tai käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta.

¹⁹⁴ Tuomio 8.4.2014, yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, kohdat 17-18.

¹⁹⁵ Tuomio 8.4.2014, yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, kohdat 19-21.

¹⁹⁶ Kts. esim. Spina 2014.

jolla pyritään yhdenmukaistamaan kansallisia lainsäädäntöjä, mutta sillä pyritään samalla säätämään muun muassa tietojen säilyttämistä koskevia velvollisuuksia jäsenvaltioille. Näitä velvollisuuksia julkisasiamies pitää vakavana puuttumisena perusoikeuskirjassa taattuihin oikeuksiin, erityisesti yksityiselämän kunnioitusta koskevaan oikeuteen sekä henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen.¹⁹⁷

Julkisasiamiehen mukaan direktiivin 2006/24 yhteensoveltuvuutta tulisi tarkastella nimenomaan perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattujen yksityiselämän kunnioittamisen ja henkilötietojen suojan kannalta. Hän ei kiistä, etteikö direktiivillä olisi myös puututtu perusoikeuskirjan 11 artiklassa taattuun oikeuteen sanan- ja tiedonvälityksenvapauteen mutta toteaa sen olevan epäsuoraa seurausta puuttumisesta yksityiselämän kunnioitusta koskevaan oikeuteen. Sen sijaan, julkisasiamies ei nähnyt syytä arvioida direktiivin yhteensopivuutta suhteessa perusoikeuskirjan 41 artiklan (oikeus hyvään hallintoon) kannalta. Tältä osin myös asiassa Digital Rights liikutaan samojen oikeuksien alueella, kuin Google Spainissa.¹⁹⁸

Punnittuaan ratkaisuehdotuksessaan yksityiselämän kunnioitusta koskevaa oikeutta ja oikeutta henkilötietojen suojaan, julkisasiamies piti näitä oikeuksia toisistaan erillisinä vaikkakin ne liittyvät läheisesti toisiinsa. Hän myös tulkitsi, että direktiivin 2006/24 pätevyyttä on arvioitava pääasiallisesti siltä kannalta, puututaanko sillä yksityiselämän kunnioitusta koskevaan oikeuteen. Julkisasiamiehen mukaan direktiivin puuttuminen yksityiselämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen on erittäin vakava, joten sen pätevyyttä ja erityisesti oikeasuhteisuutta on tutkittava tästä perusoikeudesta seuraavien vaatimusten perusteella. Vaikkakin direktiivi hänen mukaansa täyttää SEU 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun oikeasuhteisuuden vaatimuksen, niin direktiivillä toteutettu puuttuminen yksityiselämän kunnioitusta koskevaan oikeuteen on hyväksyttävissä vain, mikäli se on oikeasuhteinen perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla.¹⁹⁹

Julkisasiamies totesi, että direktiivi 2006/24 on kokonaisuudessaan yhteen soveltumaton perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan kanssa, siltä osin kuin käsitellään lakia koskevaa vaatimusta. Tämä johtui siitä, että direktiivissä asetetusta tietojen säilyttämisestä syntyviin perusoikeuksien käytön rajoituksiin ei liity välttämättömiä periaatteita, joilla on tarkoitus säännellä kyseisten tietojen saannin ja käytön rajaamiseksi tarvittavia takeita.

¹⁹⁷ Julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus, ECR, kohta 46.

¹⁹⁸ Julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus, ECR, kohdat 52-54.

¹⁹⁹ Julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus, ECR, kohdat 55-67, 80, 105 ja 107.

Lisäksi julkisasiamies tarkensi, että vaikka jäsenvaltiot ovat usein omasta aloitteestaan kansallisten oikeusjärjestystensä mukaisesti ottaneet käyttöön sellaisia takeita, joita direktiivissä itsessään ei ole hahmotettu, ei se vapauta unionin lainsäätäjää vastuusta. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdasta seuraa myös suhteellisuusperiaate. Suhteellisuuden vaatimuksen osalta julkisasiamies katsoi direktiivin 6 artiklan olevan yhteensopimaton perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan kanssa siltä osin, kuin siinä edellytetään jäsenvaltioita varmistamaan, että kerätyt tiedot säilytetään kahden vuoden ajan, jota hän piti suhteettomana. Julkisasiamies päätyi ehdottamaan ratkaisua, jossa direktiivi todettaisiin kokonaisuudessaan yhteen soveltumattomaksi perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan kanssa niiltä osin, kuin on kyse lakia koskevasta vaatimuksesta sekä direktiivin 6 artiklan olevan yhteen soveltumaton myös perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan suhteellisuusperiaatteen kanssa.²⁰⁰

Julkisasiamiehen tavoin, myös EUT lähti tutkimaan direktiivin pätevyyttä perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan kannalta. EUT yhtyy julkisasiamiehen näkemykseen siitä, että direktiivin sisältämä puuttuminen perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin on laajamittaista ja, että se on katsottava erityisen vakavaksi. Direktiivin puuttuminen edellä mainittuihin perusoikeuksiin oli EUT:n mukaan perusteltavissa sillä, että tietojen säilyttäminen, viranomaisten mahdollista myöhempää käyttöä varten, vastaa tehokkaasti yleisen edun mukaista tavoitetta (kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä järjestäytyneen rikollisuuden torjunta). Seuraavaksi EUT tarkasteli perusoikeuksiin puuttumisen oikeasuhteisuutta. EUT viittaa omaan vakiintuneeseen oikeuskäytäntöönsä, jonka mukaan yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden suoja edellyttää, että henkilötietojen suoja koskevat poikkeukset ja rajoitukset on toteutettava vain siinä laajuudessa, kuin on ehdottoman välttämätöntä. EUT huomautti direktiivin sisältävän puuttumisen lähes kaikkien Euroopan asukkaiden perusoikeuksiin. EUT tulkitsi, ettei direktiivissä säädetä selvistä ja täsmällisistä säännöistä, joilla säädellään perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin puuttumisen laajuutta. Tästä johtuu, että direktiivillä puututaan erittäin laaja-alaisesti ja vakavasti perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattuihin perusoikeuksiin, ilman takeita siitä, että puuttuminen olisi rajoitettu välttämättömään. Lopputulemana EUT katsoi, että unionin lainsäätäjä ylitti tietojen säilyttämistä koskevaa direktiiviä antaessaan rajat, joita suhteellisuusperiaatteen noudattaminen edellyttää

²⁰⁰ Julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus, ECR, kohta 131-132, 149, 152 ja 159.

perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan ja 52 artiklan 1 kohdan kannalta. Näin siis EUT totesi tuomiossaan direktiivin kokonaisuudessaan pätemättömäksi.²⁰¹

Asiassa Digital Rights, turvatessaan kaikkien unionin kansalaisten (ja tässä tapauksessa myös unionin alueella asuvien/toimivien henkilöiden) perusoikeuksia, EUT päätyi kaatamaan EU:n omaa lainsäädäntöä, jota ei ennen Lissabonin sopimuksen voimaan astumista ollut kertaakaan tapahtunut, perustuen sen yhteensopimattomuuteen perusoikeuskirjan kanssa. Tämä osaltaan korostaa sitä, kuinka keskeiseen asemaan perusoikeuskirja ja perusoikeuksien turvaaminen EUT:n oikeuskäytännössä ovat nousseet Lissabonin sopimuksen myötä.

4.2.3 Yksilön tehokkaiden oikeussuojakeinojen varmistaminen (Schrems I ja II, C-362/14 ja C-311/18)

Asioissa Google Spain ja Google sekä Digital Rights, EUT:lle esitettiin tietosuojan alueelle asettuvia kysymyksiä koskien erityisesti perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattuja oikeuksia. Molemmissa näistä asioista oikeuksia käsiteltiin pääosin unionin alueella, vaikka Google-tuomiossa annettu ratkaisu toikin sellaisia webpohjaisia toimijoita EU:n tietosuojalainsäädännön piiriin, joiden pääkonttori sijaitsee unionin ulkopuolella. Schrems I- ja II-asioissa²⁰² näitä edellä mainittuja oikeuksia sekä perusoikeuskirjan artiklassa 47 taattua oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tarkasteltiin laajemmassa perspektiivissä, osana henkilötietojen siirtoa kolmansiin maihin (unionin ulkopuolelle). Näiden siirrettyjen henkilötietojen osalta, oli välttämätöntä arvioida kohdemaan tietosuojalainsäädännön yhteensopivuutta perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien kanssa.

Niin kutsuttu Facebook-saaga sai alkunsa, kun Itävallan kansalainen Maximillian Schrems (jatkossa kantaja) teki 25.6.2013 tietosuojavaltuutetulle kantelun, jossa hän vaati tietosuojavaltuutettua käyttämään lakisääteistä toimivaltaansa ja kieltämään Facebook Irelandia siirtämästä hänen tietojaan Yhdysvaltoihin, emoyhtiö Facebook Inc.:in

²⁰¹ Tuomio 8.4.2014, yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, kohdat 30-31, 37, 41-42, 44, 52, 56, 65 ja 69.

²⁰² Tuomiot 6.10.2015, Schrems, EU:C:2015:650 ja 16.7.2020, Facebook Ireland ja Schrems, EU:C:2020:559.

käsiteltäväksi. Kantajan pyynnön taustalla olivat Edward Snowdenin paljastukset Yhdysvaltojen tiedustelupalvelujen (NSA) toiminnasta. Hän koki, että Yhdysvaltojen voimassa olevat oikeussäännöt ja käytännöt eivät takaa sen alueella säilytetyille henkilötiedoille riittävää suojaa viranomaisten harjoittamalta tarkkailutoiminnalta. Tietosuojavaltuutettu hylkäsi kantajan kantelun perusteettomana, sillä se ei katsonut olevansa velvollinen tutkimaan kantelussa esitettyjä seikkoja. Tietosuojavaltuutetun hylättyä kantelun, kantaja nosti päätöksestä kanteen ylemmässä piirituomioistuimessa (*High Court*, Irlanti).²⁰³

Piirituomioistuin tutki kantajan esittämän näytön ja tuli siihen tulokseen, että vaikka unionista Yhdysvaltoihin siirrettyjen henkilötietojen sähköinen tarkkailu ja kaappaus vastaavat yleisen edun mukaisia tarpeellisia ja välttämättömiä tavoitteita, niin NSA ja muut liittovaltion elimet ovat 'ylittäneet hyväksyttävyyden rajat merkittäväällä tavalla'. Tuomioistuin katsoi myös, että siitä, takaako Yhdysvallat henkilötietojen suojan riittävän tason, oli olemassa vakava epäily, minkä johdosta tietosuojavaltuutetun olisi pitänyt tutkia tehdyssä kantelussa esitetyt seikat. Tuomioistuimen näkemyksen mukaan käsillä ollutta asiaa ei kuitenkaan voinut ratkaista pelkästään kansallisen oikeuden perusteella, sillä siihen tuli soveltaa unionin oikeutta. Näin ollen se esitti EUT:lle ennakkoratkaisupyynnön.²⁰⁴

Ennakkoratkaisupyynnössään ylempi piirituomioistuin esitti EUT:lle kaksi kysymystä. Ensimmäinen kysymys oli, onko tietosuojavaltuutetun, käsitellessään sille tehtyä kantelua henkilötietojen siirrosta kolmanteen maahan, jonka lainsäädäntö ja käytäntö eivät kantelijan mukaan sisällä riittävää suojaa rekisteröidylle, ehdottomasti noudatettava komission päätöksessä 2000/520²⁰⁵ (Safe Harbour -päätös) tekemää päinvastaista toteamusta, kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 7, 8 ja 47 artikla, eikä sanottu rajoita tietosuojadirektiivin 25 artiklan 6 kohdan säännösten soveltamista. Toiseksi, jos näin ei ole, onko tietosuojavaltuutetulla mahdollisuus ja/tai velvollisuus tehdä oma tutkimuksensa ja sitä kautta määrittää, sisältääkö kolmannen maan lainsäädäntö ja käytäntö riittävän suojan rekisteröidyn henkilötiedoille.²⁰⁶

²⁰³ Tuomio 6.10.2015, Schrems, EU:C:2015:650, kohdat 28-30.

²⁰⁴ Tuomio 6.10.2015, Schrems, EU:C:2015:650, kohdat 30 ja 33-34.

²⁰⁵ 2000/520/EY: Komission päätös, tehty 26 päivänä heinäkuuta 2000, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY mukaisesti yksityisyyden suojaa koskevien safe harbour -periaatteiden antaman suojan riittävydestä ja niihin liittyvistä Yhdysvaltojen kauppaministeriön julkaisemista tavallisimmista kysymyksistä

²⁰⁶ Tuomio 6.10.2015, Schrems, EU:C:2015:650, kohta 36.

Schrems I-asiassa antamassaan tuomiossa EUT totesi, että tietosuojadirektiivin 25 artiklan 6 kohtaa, luettuna perusoikeuskirjan 7, 8 ja 47 artiklan valossa, oli tulkittava siten, että kyseiseen säännökseen perustuva komission Safe Harbour -päätös ei ollut esteenä sille, että jäsenvaltion viranomainen tutkii vaatimuksen, joka koskee henkilön oikeuksien ja vapauksien suojaamista kolmanteen maahan siirrettyjen henkilötietojen käsittelyssä, kun henkilön mukaan kyseisessä maassa voimassa olevat oikeussäännöt ja käytännöt eivät takaa tietosuojan riittävää tasoa. Lisäksi EUT julisti komission Safe Harbour -päätöksen pätemättömäksi.²⁰⁷

Tuomionsa perusteluissa EUT huomautti, että sekä oikeuden yksityiselämän kunnioitukseen että henkilötietojen suojaan tärkeyttä on korostettu sen oikeuskäytännössä ja viittasi muun muassa Google-tuomioon. Jäsenvaltiot ovat tietosuojadirektiivin 28 artiklan 1 kohdan perusteella velvoitettuja perustamaan yhden tai useamman viranomaisen valvomaan täysin itsenäisesti yksilöiden suojelua henkilötietojen käsittelyssä koskevien unionin sääntöjen noudattamista. Kansallisen viranomaisen, kuten Irlannin tietosuojavaltuutetun, valvontavelvoite ilmenee myös perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohdassa. Valvontaviranomaisen toimivalta rajoittuu sen jäsenvaltion, johon viranomainen kuuluu, alueella toteutettuun henkilötietojen käsittelyyn. Henkilötietojen siirtäminen jäsenvaltioista kolmansiiin maihin on kuitenkin tietosuojadirektiivin 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettua henkilötietojen käsittelyä jäsenvaltion alueella. Yksilöiden suojelun henkilötietojen käsittelyssä varmistamiseksi, kansallisten valvontaviranomaisten on huolehdittava siitä, että oikea tasapaino yksityiselämän kunnioittamisen ja henkilötietojen vapaan liikkuvuuden välillä saavutetaan. Edellä esitetyn perusteella valvontaviranomainen on toimivaltainen selvittämään, onko henkilötietojen siirto jäsenvaltiosta kolmanteen maahan tietosuojadirektiivin mukaista.²⁰⁸

Komission tekemä Safe Harbour -päätös on unionioikeutta, mikä tarkoittaa, ettei kansallisella viranomaisella tai tuomioistuimella ole oikeutta julistaa sitä pätemättömäksi. Päätös velvoittaa jäsenvaltioita ja niiden elimiä, kuten tässä tapauksessa Irlannin tietosuojavaltuutettua, niin kauan kun EUT ei ole todennut sitä pätemättömäksi. Näin ollen tietosuojavaltuutettu ei olisi voinut toteuttaa päätöksen vastaisia toimenpiteitä, kuten estää Facebook Irelandia siirtämästä kantajan henkilötietoja Yhdysvaltoihin,

²⁰⁷ Tuomio 6.10.2015, Schrems, EU:C:2015:650, kohta 107.

²⁰⁸ Tuomio 6.10.2015, Schrems, EU:C:2015:650, kohdat 39-40, 42 ja 44-45.

emoyhtiö Facebook Inc.:in käsiteltäväksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö tietosuojavaltuutetun olisi tullut tutkia kantelua, siinä esitetyn väittämän perusteella, jonka mukaan Yhdysvaltain tietosuojalainsäädäntö ei ole riittävä turvaamaan kantajan oikeuksien ja vapauksien suojelua henkilötietojen käsittelyssä.²⁰⁹ Kuten julkisasiamies Bot totesi ratkaisuehdotuksessaan, komission Safe Harbour -päätöksen kaltainen tietosuojadirektiivin 25 artiklan 6 kohtaan perustuva päätös ei voi heikentää eikä tehdä tyhjäksi kansallisille valvontaviranomaisille direktiivin 28 artiklassa sekä perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohdassa annettua toimivaltaa²¹⁰. Mikäli kansallinen valvontaviranomainen ei voisi tutkia sille tehtyä kantelua, joka koskee henkilötietojen siirtoa sellaiseen kolmanteen maahan, joka on komission 25 artiklan 6 kohtaan perustuvan päätöksen kohteena, loukkaisi tämä perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 ja 3 kohdassa taattua oikeutta saattaa kansallisen valvontaviranomaisen käsiteltäväksi vaatimus perusoikeuksien suojaamisesta²¹¹.

Tutkiessaan komission Safe Harbour -päätöksen pätevyyttä eli tässä tapauksessa sen yhteensoveltuvuutta tietosuojadirektiivin ja 25 artiklan 6 kohdasta johtuvien vaatimusten ja perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen suojelun kanssa, EUT määritteli niitä edellytyksiä, joita unionioikeudesta seuraa kolmannen maan tietoturvalainsäädännölle. EUT antoi määritelmän tietosuojadirektiivissä käytetylle 'tietosuojan riittävän tason' käsitteelle. Sen tulkinnan mukaan tietosuojan riittävä taso kolmannen maan tietosuojalainsäädännön osalta tarkoittaa sitä, että kolmatta maata ei voida vaatia takaamaan täysin samaa tietosuojan tasoa, kuin mikä unionin oikeusjärjestyksessä on taattu. Riittävä taso on ymmärrettävä niin, että se velvoittaa kolmannen maan takaamaan tosiasiallisesti oikeusjärjestyksessään perusvapauksien ja -oikeuksien suojan tason, joka käytännössä vastaa tasoa, joka taataan unionissa tietosuojadirektiivin, luettuna perusoikeuskirjan valossa, perusteella. Näin taataan myös kolmansiin maihin siirrettyjen henkilötietojen osalta korkean suojan taso jatkuvuus, sekä toisaalta estetään korkean suojan tason kiertäminen siirtämällä henkilötietoja unionin ulkopuolelle kolmansiin maihin.²¹²

EUT tulkitsi, että komission Safe Harbour -päätöksen 1 artiklassa jätetään huomiotta vaatimukset, joista säädetään tietosuojadirektiivin 25 artiklan 6 kohdassa, luettuna

²⁰⁹ Tuomio 6.10.2015, Schrems, EU:C:2015:650, kohdat 52-53, 61-63.

²¹⁰ Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus, ECR, kohdat 61, 93 ja 116.

²¹¹ Tuomio 6.10.2015, Schrems, EU:C:2015:650, kohta 58.

²¹² Tuomio 6.10.2015, Schrems, EU:C:2015:650, kohdat 72-73.

perusoikeuskirjan valossa, ja näin ollen päätöksen kyseinen artikla on pätemätön. Safe Harbour -päätöksen 3 artikla oli tuomioistuimen tulkinnan mukaan niin ikään pätemätön tietosuojadirektiivin 25 artiklan 6 kohdan, luettuna perusoikeuskirjan valossa, perusteella, sillä komissio on ylittänyt siinä sille annetun toimivallan. Lopuksi EUT toteaa, että koska päätöksen 1 ja 3 artiklaa ei voida erottaa päätöksen 2 ja 4 artiklasta eikä päätöksen liitteistä, on koko päätös katsottava pätemättömäksi.²¹³

EUT:n tuomiossa todettiin, että säännöstö, jonka perusteella viranomaiset pääsevät yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön loukkaa perusoikeuskirjan 7 artiklassa taatun yksityiselämän kunnioitusta koskevan oikeuden keskeistä sisältöä. Vastaavasti, EUT tulkitsi, että säännöstö, jossa yksityisille ei anneta mitään mahdollisuutta käyttää oikeussuojakeinoja, jotta he pääsisivät tutustumaan henkilötietoihinsa tai voisivat saada tiedot oikaistuiksi tai poistetuiksi, ei ole perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun perusoikeuden tehokkaaseen oikeussuojaan keskeisen sisällön mukainen.²¹⁴ Näin Schrems I-päätöksellään EUT teki selväksi, että perusoikeuskirjassa taattu perusoikeuksia ei tulisi käsittää vain periaatteina, joita voidaan tasapainottaa ja punnita kilpailevia periaatteita vastaan, vaan niillä on selkeä ydin, jota tulee kunnioittaa. Tällä tavoin EUT toi perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdasta seuraavaan perusoikeuksiin puuttumista koskevan oikeuksien keskeisen olemuksen kunnioittamisen velvoitteen konkreettisen oikeustapauksen tasolle.²¹⁵ Schrems I-päätöstä voidaan pitää merkittävänä kehitysaskelena perusoikeuskirjan mukaisten perusoikeuksien olemuksen ja oikeusvaikutuksen ymmärtämisessä²¹⁶.

Schrems I-tuomion myötä Irlannin ylempi piirituomioistuin teki päätöksen, jolla se kumosi tietosuojavaltuutetun päätöksen jättää kantelijan esittämä kantelu tutkimatta ja palautti asian tietosuojaviranomaisen tutkittavaksi. Tällä välin EUT:n tuomiossa pätemättömäksi todettu komission Safe Harbour -päätös oli kumottu ja korvattu Privacy Shield -päätöksellä²¹⁷. Kantelun, jonka Schrems oli uudelleen muotoillut, niin että siinä otettiin huomioon, että Safe Harbour -päätös oli kumottu, käsittely tietosuojaviranomaisessa johti siihen, että tietosuojavaltuutettu saattoi asian vireille

²¹³ Tuomio 6.10.2015, Schrems, EU:C:2015:650, kohdat 98, 104-106.

²¹⁴ Tuomio 6.10.2015, Schrems, EU:C:2015:650, kohdat 94-95.

²¹⁵ Ojanen 2016, s. 322.

²¹⁶ Pfisterer 2019, s. 732.

²¹⁷ Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2016/1250, annettu 12.7.2016, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY nojalla EU:n ja Yhdysvaltojen välisen Privacy Shield -järjestelyn tarjoaman tietosuojan tason riittävydestä.

Irlannin ylemmässä piirituomioistuimessa, pyytäen tuomioistuinta esittämään EUT:lle ennakkoratkaisupyynnön koskien tällä kertaa Privacy Shield -päätöksen pätevyyttä.²¹⁸ Tietosuojavaltuutettu hyödynsi tässä EUT:n Schrems I-tuomiossaan esittämää kantaa, jonka mukaan kansallisen viranomaisen on voitava olla asianosaisena oikeuden käynnissä. Näin sillä on mahdollisuus esittää kansallisessa tuomioistuimessa perusteltuina pitämänsä perusteet koskien unionioikeuden pätevyyttä, jotka on esitetty sille vaatimuksessa oikeuksien ja vapauksien suojelusta henkilötietojen käsittelyssä. Tällöin kansallinen tuomioistuin pystyy yhtyessään viranomaisen näkemykseen perusteiden pätevyydestä tekemään EUT:lle ennakkoratkaisupyynnön koskien unionioikeuden pätevyyttä. EUT lisäksi tarkensi kantaansa Schrems II-tuomiossaan.²¹⁹

Niin kutsutussa Schrems II:ssa²²⁰ Irlannin ylemmän piirituomioistuimen 9.5.2018 esittämä ennakkoratkaisupyynnö koski ennen kaikkea tietosuojadirektiivin tulkintaa tarkasteltuna yhdessä SEU 4 artiklan 2 kohdan ja perusoikeuskirjan 7, 8 ja 47 artiklan kanssa sekä komission päätösten 2010/87/EU²²¹ ja täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2016/1250 (Privacy Shield -päätös) tulkintaa ja pätevyyttä.²²² Luonteeltaan EUT:lle esitetty ennakkoratkaisupyynnö vastasi Schrems I:ssä esitettyä pyyntöä.

EUT antoi Schrems II-tuomionsa 16.7.2020. Siinä EUT päätyi tarkastelussaan tulokseen, että komission päätös 2010/87/EU oli yhteen soveltuva perusoikeuskirjan 7, 8 ja 47 artiklan kanssa eikä tarkastelussa näin ollen tullut esiin mitään sellaista seikkaa, joka vaikuttaisi päätöksen pätevyyteen. EUT tulkitsi kuitenkin Safe Harbour -päätöksen korvanneen Privacy Shield -päätöksen olevan pätemätön.²²³ Schrems II-tuomiossa tärkeässä asemassa oli nimenomaisesti perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattu oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin.

Sekä Schrems I että II asioissa EUT arvioi unionin lainsäädännön pätevyyttä perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun oikeuden tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin valossa, minkä lisäksi se määrittäi uudella tavalla kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten välistä suhdetta hyödyntäen kyseistä artiklaa. EUT:n Schrems I:ssä

²¹⁸ Nebbia 2021, s. 329-330.

²¹⁹ Tuomio 6.10.2015, Schrems, EU:C:2015:650, kohta 65 ja Nebbia 2021, s. 333.

²²⁰ Tuomio 16.7.2020, Facebook Ireland ja Schrems, EU:C:2020:559.

²²¹ Komission päätös, annettu 5.2.2010, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivn 95/46/EY mukaisista mallisopimuslausekkeista henkilötietojen siirtoa varten kolmansiin maihin sijoittautuneille henkilötietojen käsitteijöille.

²²² Tuomio 16.7.2020, Facebook Ireland ja Schrems, EU:C:2020:559, kohta 1.

²²³ Tuomio 16.7.2020, Facebook Ireland ja Schrems, EU:C:2020:559, kohdat 149, 199 ja 203.

esittämä kannanotto, että jäsenvaltioiden on mahdollistettava hallintoviranomaisten kääntyminen kansallisten tuomioistuinten puoleen saadakseen tuomioistuimet tekemään EUT:lle ennakkoratkaisupyynnön edusti uutta ainutlaatuista tuomioistuinten ja viranomaisten välistä yhteistyömekanismia sekä oikeussuojakeinoa, jonka avulla perusoikeuksien toteutumista pystytään tehokkaasti turvaamaan. Tämä mekanismi nimenomaisesti mahdollisti Irlannin tietosuojavaltuutetulle mahdollisuuden saada ylemmän piirituomioistuimen kautta Schrems II-asia EUT:n käsiteltäväksi, kun tietosuojavaltuutettu pystyi pyytämään tuomioistuinta tekemään asiassa unionioikeuden tulkintaa ja pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisupyynnön EUT:lle.²²⁴

²²⁴ Nebbia 2021, s. 335.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmassa on havainnollistettu Euroopan unionin tuomioistuimen keskeisen oikeuskäytännön kautta, että tuomioistuinten välisellä dialogilla ja varsinkin EUT:n oikeuskäytännöllä on ollut merkittävä rooli Euroopan unionin perusoikeusulottuvuuden sekä unionin omien perusoikeuksien kehittämisessä. EU:n omista toimielimistä nimenomaisesti EUT, vaikkakin joidenkin näkemysten mukaan ainakin alkuun vastentahtoisesti tai pakon edessä, otti ratkaisevat ensimmäiset askeleet kohti unionin perusoikeuksia oman oikeuskäytäntönsä kautta. EUT onnistui vähintään tyydyttävällä tavalla vastaamaan jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten kasvaneeseen huoleen perusoikeuksien suojasta unionin tasolla sekä unionin oikeutta sovellettaessa. Muun muassa Saksan perustuslakituomioistuin Bundesverfassungsgericht, joka oli suhtautunut hyvin kriittisesti perusoikeuksien suojan tasoon, pitäytyi ajan oloon soveltamasta Solange-doktriiniaan, todettuaan, että EU:n tasolla on saavutettu tyydyttävä perusoikeussuojan taso. Niin ikään Italian perustuslakituomioistuin Corte Costituzionale on hiljattaisessa oikeuskäytännössään lopulta tyytynyt EUT:n oikeuskäytäntöön, vaikka se Taricco II:ssa nostikin vastarajoitusmenetelmänsä esiin uhkauksena EUT:lle. EUT:n näkökulmasta pelissä olivat myös sen oikeuskäytännön kautta syntyneet periaatteet unionioikeuden etusijasta ja välittömästä oikeusvaikutuksesta jäsenvaltioissa. EUT:n EU:n perusoikeusulottuvuuden ja perusoikeuksien eteen tekemä työ konkretisoitui lopulta vuonna 2000 julistetussa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jonka sisältö perustui pääasiallisesti EUT:n perusoikeuksia koskevaan oikeuskäytäntöön ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Tutkielmassa on myös osoitettu, kuinka vakiintunut tuomioistuinten välinen perusoikeusdialogi on vaikuttanut Euroopan unionin perusoikeuskirjassa taattujen unionin perusoikeuksien tulkintaan ja niiden suhteeseen jäsenvaltioiden perusoikeuksiin. Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan 1.12.2009 perusoikeuskirja, johon EU:n perusoikeudet oli koottu, sai oikeudellisesti sitovan aseman. Tuomioistuinten välinen dialogi on ollut vaikuttamassa osaltaan sekä perusoikeuskirjaan sisällytettyihin oikeuksiin, joiden pohjana ja inspiraationa myös Euroopan ihmisoikeussopimus on toiminut, että siihen, kuinka perusoikeuskirjassa taattuja oikeuksia tulkitaan ja mikä on niiden suhde kansallisiin perusoikeuksiin. Unionin perusoikeuksien ja kansallisten perusoikeuksien välinen suhde määrittyi EUT ennakkoratkaisumenettelyn kautta

käydyssä perusoikeusdialogissa Melloni-tuomiossa, jossa EUT käytännössä vahvisti Internationale Handelsgesellschaft -tuomiossaan määrittämän etusijaperiaatteen myös Lissabonin sopimuksen jälkeisessä (perus) oikeuksien unionissa (*union of rights*).

EUT on tämän lisäksi pystynyt, yhdessä kansallisten tuomioistuinten, ennakkoratkaisumenetelmän kautta käydyn perusoikeusdialogin myötä vaikuttamaan perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien sisältöön merkittävästi. Hyvänä esimerkkinä tästä on Google ja Google Spain tuomiossa EUT:n vahvistama 'oikeus tulla unohtetuksi'. Kyseistä oikeutta ei tunneta Euroopan ihmisoikeussopimuksessa eikä myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, mutta EUT:n oikeuskäytännön kautta siitä on tullut osa EU:n perusoikeusjärjestelmässä taattuja oikeuksia.

EUT ja kansainväliset tuomioistuimet ovat perusoikeusdialogin kautta onnistuneet myös määrittämään ja pääasiassa laajentamaan perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien soveltamisalaa. EUT:n Google Spain ja Google asiassa antaman tuomion myötä unionin tietoturvalainsäädäntöä ja sitä kautta perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia alettiin soveltaa myös sellaisiin toimijoihin, joiden päämaja ei ole sijaitse EU:n alueella, mutta niillä on haarakonttori tai tytäryhtiö EU:n jäsenvaltiossa. Tämä on merkittävästi lisännyt EU:n kansalaisille perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvattujen oikeuksien suojan tasoa, kun se on ulottunut myös sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka *de facto* tapahtuu unionin rajojen ulkopuolella.

Lissabonin sopimuksen myötä EUT:n oikeuskäytännössä on voinut havaita selkeän tavoitteen antaa perusoikeuksille vahva suoja myös unionin tasolla. Tämä on ilmentynyt muun muassa Taricco II:ssa annettussa tuomiossa, jossa EUT päätyi kunnioittamaan kansallisessa perustuslaissa taattua oikeutta tarkentamalla aiemmin antamaansa tuomiota poikkeuksilla, jotka mahdollistivat sen, että kansallinen tuomioistuin pystyi soveltamaan kansallisen perusoikeuden tarjoamaa perusoikeussuojan tasoa, joka oli korkeampi kuin perusoikeuskirjasta johtuva suojan taso. Erityisesti EUT:n perusoikeuksille antama painoarvo on näkynyt asioissa kuten Digital Rights Ireland, Schrems ja Facebook Ireland ja Schrems, joissa EUT on todennut unionioikeutta, esimerkiksi komission antamat Safe Harbour ja Privacy Shield -päätökset, pätemättömäksi tilanteessa, jossa se ei ole ollut yhteen soveltuvaa perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kanssa. Viimeistään siinä vaiheessa, kun EUT alkoi osana vakiintunutta perusoikeusdialogia todeta unionioikeutta

pätemättömäksi, sillä perusteella, että se ei ollut yhteen soveltuva perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien kanssa, voidaan todeta perusoikeuskirjan sekä perusoikeuksien suojaamisen muodostaneen EUT:n oikeuskäytännössä uuden perustan – *Fundamentum Novum Europae*.

Jatkotutkimuksen kannalta kiinnostavia kysymyksiä

Tässä tutkielmassa on keskitytty pääosin tarkastelemaan Euroopan unionin sisäistä tuomioistuinten välistä perusoikeusdialogia, erityisesti SEUT 267 artiklassa säädetyn Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenetelmän kautta. Temaattisten rajausten vuoksi tutkielman ulkopuolelle on muiden ohella jätetty kysymys Euroopan unionin mahdollisesta liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä sellaiset ihmisoikeuskysymykset, jotka liittyvät Euroopan unionin ja ulkoisten toimijoiden välisiin suhteisiin, esimerkiksi ulkosuhteisiin kolmansien maiden kanssa. Tutkielmassa on tarkasteltu kattavasti EUT:n oikeuskäytäntöä ja merkkitapauksia ajalta ennen perusoikeuskirjaa, jolloin EU:n perusoikeuslottuvuus otti vasta ensiaskeliaan. Perusoikeuskirjaa ja Lissabonin sopimusta edeltäneet EUT:n merkkitapaukset linjauksineen, kuten Internationale Handelsgesellschaft, ovat myös erottamaton osa perusoikeuskirjan jälkeistä perusoikeusdialogin aikaa, sillä EUT on oikeuskäytännössään jatkanut näihin viittaamista sekä vahvistanut niissä tehtyjä linjauksia. Perusoikeuskirjan julistamisen myötä ja etenkin sen saatua oikeudellisesti sitovan aseman, tutkielmassa on tarkasteltu, miten tuomioistuinten välinen dialogi on vaikuttanut EU:n perusoikeuksien ja kansallisten perusoikeuksien suhteeseen toisiinsa. Tämän lisäksi tutkielmassa on esitetty, miten perusoikeusdialogi on vaikuttanut perusoikeuksien sisältöön ja suojan tasoon tietoturvalainsäädännön alalla.

Tutkielmassa tehtyä tarkastelua on suoritettu yleisesti unionin tasolla, mikä jättää tilaa tutkimukselle perusoikeusdialogin vaikutuksista Suomeen ja kotimaiseen oikeusjärjestykseen. Tutkielman teeman kannalta olennaisena jatkokysymyksenä voisi esimerkiksi olla, tulisiko Suomessa siirtyä etukäteisestä perustuslainmukaisuuden valvonnasta, jota perustuslakivaliokunta suorittaa, jälkikäteiseen valvontaan ja perustuslakituomioistuimeen. Tässäkin tutkielmassa on kuitenkin osoitettu, että EUT:n

jälkeen suurin yksittäinen vaikutus unionin tasolla käytävään perusoikeusdialogiin on nimenomaan jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuimilla.

Perusoikeusdialogin vaikutuksia Lissabonin sopimuksen voimaan astumisen jälkeen voisi myös lähestyä jonkun toisen lainsäädännön alan kautta. Tässä tutkielmassa tarkastelun kohteeksi valikoitui tietosuojalainsäädäntö ja sen alueella vahvasti vaikuttavat perusoikeuskirjan 7, 8 ja 47 artiklassa taatut perusoikeudet. Näitä oikeuksia tarkastelemalla on pyritty selvittämään ja osoittamaan niitä vaikutuksia, jotka perusoikeusdialogilla on unionin perusoikeuksiin yleisestikin ollut.

Viimeisenä, ottaen huomioon, että niin yleisesti, kuin perusoikeuksienkin kyseessä ollessa, EU pyrkii omalla lainsäädännöllään harmonisoimaan sen jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Tähän perustuen, kun EUT:n pyrkimyksenä ja tehtävänä on ollut varmistaa, että kaikki EU:n kansalaiset nauttivat samoista perusoikeuksista ja vähintään samasta oikeuksien minimitasosta, silloin kuin unionioikeutta sovelletaan, voisi jatkokysymyksenä olla, toteutuuko tämä tosiasiallisesti kaikissa EU:n jäsenvaltioissa sekä kaikkien EU:n kansalaisten osalta ja jos, niin missä määrin. Tälläkin hetkellä Euroopan unionista löytyy jäsenvaltioita, jotka eivät kaikilta osin täytä oikeusvaltion määritelmää. Erityisesti tällaisen jäsenvaltion osalta olisi mielekästä ja jopa tarpeellista tutkia, mikä on tilanne perusoikeuksien osalta ja vastaako se tilannetta muissa jäsenvaltioissa.