

<https://helda.helsinki.fi>

Oikeudellista asiantuntemusta oikeuden ja politiikan rajamaastossa

Mäenpää, Olli

2022

Mäenpää , O 2022 , ' Oikeudellista asiantuntemusta oikeuden ja politiikan rajamaastossa ' ,
Lakimies , Vuosikerta. 120 , Nro 1 , Sivut 243-246 .

<http://hdl.handle.net/10138/342043>

unspecified
submittedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

OIKEUDELLISTA ASiantuntemusta Oikeuden ja politiikan rajamaastossa

Leino-Sandberg, Päivi

The Politics of Legal Expertise in EU-Policy-Making.

Cambridge studies in European law and policy. Cambridge University Press. Cambridge 2021. XLVI + 332 sivua.

1. Komission ehdotus (2020) uuden elpymisvälineen "Next Generation EU" perustamiseksi koetteli monella tapaa EU-oikeuden perusteita. Elpymisvälineen rahoittamiseksi ehdotettu 750 miljardin euron lainanottovaltuus nosti siksi esiin EU:n perussopimukseen kohdistuvaa juridista pohdintaa kansallisellakin tasolla. Sitä harjoitti etenkin Saksan perustuslakituomioistuin, ja myös perustuslakivaliokunta käsitteli seikkaperäisesti elpymisvälineen oikeusperustaa EU-oikeuden ja Suomen perustuslain perusteiden kannalta. Pohdinta toi myös esiin kysymyksen toimivallasta tulkita perussopimuksia.

Yhtenä keskeisenä syynä kansallisille problematisoinneille oli, että unionin oikeudesta pitkälti puuttuu kehittynyt ennakollinen perustamissopimusten mukaisuuden normikontrolli, jota voitaisiin käyttää jo lainsäädännön valmisteluvaiheessa. Kysyntää sellaiselle olisi ollut tällaisen monessa suhteessa uudenlaisen sääntelykokonaisuuden EU-oikeudenmukaisuuden arvioimiseksi, ei vähiten siksi, että komission ehdotuksen perustelut tässä suhteessa olivat varsin ohuet. Vastaavanlaista tarvetta on tullut esiin aikaisemminkin ja tulee varmasti esiin tulevaisuudessa etenkin niissä harvoissa jäsenvaltioissa, joissa EU-lainsäädäntöä koskevia ehdotuksia voidaan etukäteen arvioida kansallisissa parlamenteissa.

EU:n päätöksenteko ja erityisesti sen valmistelu eivät silti tapahdu oikeudellisessa tyhjiössä, ja puhtaasti poliittisin tai taloudellisin perustein. Etenkin päätöksenteon valmisteluvaiheessa oikeudellisia raameja selvittävät, arvioivat ja määrittävät EU:n toimielinten oikeuspalvelut. Kullakin keskeisellä toimielimellä – komissiolla, neuvostolla ja parlamentilla – on oma oikeudellisen asiantuntemuksen tuottamiseen ja tarjoamiseen keskittyvä oikeuspalvelu. Niiden merkitys ja asema vaihtelevat vastaten pitkälti toimielimen asemaa unionin päätöksenteossa.

2. Kuten professori *Päivi Leino-Sandbergin* tutkimuksen otsikko implikoi, sen keskeinen teema on oikeuspalvelujen ja oikeudellisten neuvonantajien asemoituminen oikeuden ja politiikan välimaastossa sekä niiden välisen rajalinjan hallinnoimisessa – tosin sillä kirjoittajan tähdentämällä varauksella, että 'oikeudellisen' ja 'poliittisen' erottelu on myös näkökulmakysymys. Oikeudellisella asiantuntemuksella on tämän tasapainon turvaamisessa keskeinen ja välttämätön merkitys, joten oikeuspalveluilla ei kuitenkaan ole vapaaharkintaista mahdollisuutta näkökulman valintaan ja soveltamiseen.

Oikeuspalvelujen toiminnan uskottavuus edellyttää kirjoittajan mukaan joka tapauksessa asianmukaisen tasapainon löytämistä ja ylläpitoa yhtäältä oikeudellisen vakauden ja toisaalta päätöksenteon poliittisen liikkuma-alan turvaamisen välillä.

EU:n oikeuspalvelujen toiminta on käytännössä ollut lähes näkymätöntä, läpinäkymätöntä ja muutenkin varsin huonosti tunnettua. Tutkimus keskittyy selvittämään ja arvioimaan niiden asemaa, valtaa ja tosiasiallista roolia EU:n päätöksenteossa. Läpikulkevana tutkimustehtävänä on tehdä niiden toimintaa näkyväksi ja samalla tuoda esiin ongelmia ja haasteita oikeudellisen näkökulman ylläpitämisessä, kun palvelun toimintakonteksti muutoin on pitkälti poliittinen.

3. Jokaisen kolmen oikeuspalvelun tehtävät, toiminta ja erityispiirteet käydään tutkimuksessa läpi erikseen. Pääpaino on komission ja neuvoston oikeuspalveluissa, mikä on perusteltua niiden keskeisen painoarvon vuoksi. Ennen palvelukohtaista tarkastelua selvitetään yleisesti oikeuspalveluissa toimivien oikeudellisten neuvonantajien tehtäviä ja ammatillista identiteettiä sekä oikeuspalvelujen toiminnan julkisuutta.

Oikeudellisten neuvonantajien profiilia, itseymmärrystä ja eetosta koskevan 2. luvun tutkimusaineisto perustuu pitkälti neuvonantajien ja heidän kollegoidensa haastatteluihin. Kuudellakymmenelläkolmella haastattelulla on pystytty luotaamaan sellaisia oikeuspalvelujen sisäisen työskentelyn kannalta merkityksellisiä erityispiirteitä, joista ei ilmeisesti ole mahdollista saada tietoa muilla keinoin. Neuvonantajien keskeisenä ammattieettisenä sitoumuksena on haastattelutulosten mukaan pyrkimys EU-oikeuden integriteetin turvaamiseen. Sillä ei tarkoiteta EU-oikeuden muutosten vastustamista, vaan sen evoluution mahdollistamista tavalla, joka turvaa myös neuvonantajien uskottavuuden ja merkityksen.

Oikeuspalvelujen käytännön tehtäviä kuvaava 3. luku avaa oven oikeuspalvelujen päivittäiseen toimintaan. Oikeuspalvelujen asiakas on kyseinen toimielin, eikä palvelulla ole tutkimuksessa esitetyn arvion mukaan erityisen itsenäistä asemaa suhteessa siihen. Pikemminkin tehtävänä on instituution ja sen päätöksenteon edellytysten ylläpitäminen, joskin juuri EU-oikeuden integriteetin säilyttäminen ehdollistaa vahvasti tämän tehtävän toteuttamista. Erityisen yllättävänä ei ehkä voida pitää, että oikeuspalvelun painopiste on institutionaalisessa ja konstitutionaalisessa, komission toiminnassa myös eurooppalaisen hallinto-oikeuden asiantuntijuudessa.

Oikeudellisen neuvonannon julkisuutta tai oikeammin salassapitoa tarkastellaan 4. luvussa. Yleisöjulkisuuden on perinteisesti väitetty heikentävän neuvonannon rehellisyyttä, objektiivisuutta ja kattavuutta, mikä on vastaavasti huomattavasti rajoittanut tietojen saamista EU:n oikeuspalvelujen toiminnasta. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on kuitenkin vähitellen antanut enemmän painoarvoa myös avoimuudelle erityisesti lainvalmisteluun liittyvässä neuvonannossa. Poikkeustilanteissa, kuten alussa mainitun elpymisvälinettä koskevan komission

ehdotuksen käsittelyssä, neuvoston oikeuspalvelu on itsekin julkistanut oman lausuntonsa, jonka mukaan komission ehdotus sopeutuu EU:n perussopimuksiin.

Komission, neuvoston ja parlamentin oikeuspalveluja tarkastellaan kutakin erikseen 5.–7. luvuissa. Vahvin asema on vakiintuneesti ollut komission oikeuspalvelulla, mihin ovat vaikuttaneet etenkin komission erityiset tehtävät ja rooli EU:n toiminnan keskiössä. Samalla oikeuden ja politiikan rajapintaan liittyvät haasteet konkretisoituvat oikeuspalvelun päivittäisessä toiminnassa. Neuvoston oikeuspalvelun asemaa luonnehditaan tutkimuksessa itsenäisemmäksi, ja sen oikeudellisen neuvonannon tehtävää poliittisten ratkaisujen mahdollistajana tai estäjänä keskeisemmäksi. Parlamentin oikeuspalvelu on sen sijaan jäänyt asemaltaan selvästi heikoimmaksi lähinnä siksi, että parlamentilla ei ole velvollisuutta eikä sen jäsenillä erityistä tarvetta käyttää sen palveluja lainsäädäntötoiminnassa.

Tutkimuksen tiiviissä yhteenvetoluvussa saa keskeisen aseman oikeuspalvelujen ja tuomioistuinten välinen relaatio. Suhteessa unionin tuomioistuimeen etenkin neuvoston ja komission oikeuspalvelun tehtävänä on varmistaa unionin päätöksenteon oikeudellisten perusteiden pitävyys mahdollisessa tuomioistuinmenettelyssä. Siihen varautumisen aste määrittää myös oikeuspalvelun toteuttaman ennakkollisen perussopimuskontrollin intensiteettiä. Suhteessa jäsenvaltion perustuslakikontrolliin tarkastelu puolestaan kohdistuu erityisesti Saksan perustuslakituomioistuimen aktiviteettiin ja elpymisvälinettä koskevan ehdotuksen käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa (PeVL 16/2020; ks. myös PeVL 14/2021 vp).

Neuvoston oikeuspalvelun elpymisväline-ehdotuksesta antamaa lausuntoa (2020) ruotiva arviointi, jossa voi huomata selviä legalistisia painotuksia, havainnollistaa osuvasti koko tutkimuksen ydinhavaintoja ja -arviointeja. Yhteenvedossa päädytään puoltamaan oikeuspalvelujen toiminnan avoimuuden lisäämistä ja ainakin jossain määrin myös ennakkollisen perussopimuskontrollin vahvistamista.

4. Tutkimuksessa käytetään useita erilaisia metodeja, kuten kuvailevaa esitystä, oikeusvertailua ja jonkin verran perinteistä lainoppiakin. Muutama havainnollistava tarina vielä ryydittää esitystä. Mieleenpainuva on erityisesti hallinnon ja (virkamies)oikeuden äärimmäistä politisointia kuvaava kauhukertomus, ”Selmayrgate”, Junckerin komissiokaudelta. Sekin konkretisoi osaltaan oikeudellisen ja poliittisen vaihtuvia suhteita toimielinten toiminnassa ja päätöksenteon valmistelussa.

Tutkimusmateriaalin hankinnassa laadullinen pääpaino on puolistrukturoiduilla haastatteluilla. Niiden rakenne ja sisältö perustuvat myös kirjoittajan omaan pitkäaikaiseen asiantuntijakokemukseen Suomen hallituksen edustajana EU-oikeuden valmisteluun ja toteuttamiseen liittyvissä tilanteissa. Haastattelujen toteuttamiseen on selvästi paneuduttu huolellisesti. Haastattelujen referointi on toteutettu taitavasti ja tekstissä esitettyä hyvin tukevasti. Samalla sisäisen asiantuntijan näkökulmaa täydentää ulkoinen, arvioivampi havainnointi. Osallistuvaan oikeustutkimukseen kirjoittajan ovat

lisäksi johdattaneet oikeuspalvelujen tietopyyntöihin antamat kielteiset päätökset, ja muutoksenhaku niihin.

5. Leino-Sandbergin tutkimustehtävä on kunnianhimoinen jo siksi, että sen toteuttamisessa suunnistetaan EU:n instituutiokartan ja toiminta-agendan perusteiden harvoilla, toistaiseksi lähestulkoon harmaiksi jääneillä alueilla. Koska aikaisempaa tutkimusta nimenomaan oikeudellisen asiantuntemuksen käytöstä EU:n toimielimissä ei juuri ole, oikeuspalvelujen toiminnan perusteiden kuvaaminen ja niiden toiminnan painopisteiden systemaattinen selvittäminen tuottavat runsaasti uutta ja monessa suhteessa hyödyllistä tietoa. Tässä suhteessa myös haastattelumetodin käyttöä voidaan pitää varsin onnistuneena ratkaisuna.

Erityisen kiinnostavaa on oikeuspalvelujen funktioiden ja aseman sekä oikeudellisten neuvonantajien ammattieetoksen ja itseymmärryksen selvittely. Monivivahteinen arviointi vahvistaa tältä osin tutkimuksen yleisempää merkittävyyttä ja kvalitatiivista dimensiota. Tarpeettoman vähättelevänä voidaankin pitää kirjoittajan luonnehdintaa, jonka mukaan kirjan päätavoite on deskriptiivinen. Tutkimustulosten pääpaino on pikemminkin EU-oikeuden asiantuntijuuden ja asiantuntijapalveluiden sijoittamisessa osaksi unionin oikeudellista ja institutionaalista kontekstia. Se, että sijoittamisessa otetaan monipuolisesti huomioon oikeudellisen ja poliittisen suhde soveltaen myös kriittistä näkökulmaa, on omiaan vahvistamaan tutkimuksen kiinnostavuutta etenkin oikeudelliselta kannalta.

Olli Mäenpää