

MITÄ OIKEUSVALTIO TARKOITTAA?

Juha Raitio¹

DOI: <https://doi.org/10.33344/vol16iss1pp18-23>

Helsinki Law Review, 1/2022, pp. 18–23

© 2022 Pykälä ry, Mannerheimintie 3 B, 5th floor, 00100 Helsinki, Finland, and the author.

Onko oikeusvaltio vain poliittinen ideaali, joka voi saada Euroopan unionin (EU) jäsenvaltioissa erilaisen merkityssisällön? Onko oikeusvaltion käsite siis pelkkä ”retorinen ilmapallo”, jonka voi ikään kuin pumpata täyteen sisällyttäen siihen kaiken mahdollisen positiiviseksi koetun?² Näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää oikeusvaltion määrittelyä, joka ei ole aivan yksinkertainen tehtävä. Aloitetaan Suomesta.

I. SUOMI JA OIKEUSVALTIO

Suomen osalta on saatettu kysyä, tarvitseeko oikeusvaltiota määritellä, koska se on jo suppeasti tulkittuna määritelty perustuslaissa. Nimittäin perustuslain 2 §:n otsikossa mainitaan oikeusvaltioperiaate, joka sitten 3 momentissa kuuluu seuraavasti: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Perustuslaistamme ilmenee edelleen vuoden 1919 hallitusmuodon 92 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan ”kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla lakia tarkoin noudatettava”. Tämä legaliteetti- eli laillisuusperiaate on kuitenkin vain yksi, joskin tärkeä, osa oikeusvaltioperiaatetta. Siitä käy ilmi ajatus, että oikeusvaltiossa laki rajaa vallankäyttäjän valtaa, eli laki ei ole vain vallankäytön väline. Englanniksi ero ilmaistaan termein *rule of law* ja *rule by law*.

1 OTT, VT, eurooppaoikeuden professori, varadekaani, Helsingin yliopisto. Kirjoittaja on keskittynyt tutkimustyössään oikeusvarmuuteen ja oikeusvaltioon sekä julkaissut useita aihetta käsitteleviä kirjoituksia.

2 Ks. Frändberg, Åke: Begreppet rättsstat. Teoksessa Sterzel, Fredrik (toim.): Rättsstaten – rätt, politik, moral. Rättsfondens skriftserie 1996, s. 21–41.

Oikeusvaltiota ei ole Suomessa kuitenkaan tulkittu oikeuskirjallisuudessa näin supistavasti. Oikeusvaltioperiaate on paitsi normatiivinen myös oikeuskulttuurinen käsite³, joten sen ymmärtäminen Suomessa ja EU:ssa edellyttää ainakin jossain määrin paluuta menneeseen ja myös oikeusvertailevaa tutkimusta. Kotimaista tulkintaa oikeusvaltioperiaatteesta on leimannut vertailu etenkin angloamerikkalaiseen *rule of law* -käsitteeseen ja saksalaiseen *Rechtsstaat*-käsitteeseen.⁴ Toisinaan myös Ranskan vallankumouksen ihanteisiin, Montesquieun vallanjakoperiaatteeseen ja laillisuusperiaatteeseen on viitattu oikeusvaltioperiaatteen taustoituksessa. Tunnetusti Montesquieu loi teoksellaan *De l'esprit des lois* (Lakien henki, 1748) perustaa oikeusvaltion kehitykselle etenkin laillisuusperiaatteen korostuksen myötä. Jyränki tiivistä osuvasti ranskalaisen oikeusajattelun niin, että lainalaiseen yksilön vapauteen kuuluu oikeus tehdä kaikkea, minkä lait sallivat, ja vapaus olla tekemättä, mitä ne eivät käske.⁵ Jyränki määritteli aikanaan perusoikeuksien suojan yhdeksi oikeusvaltion osatekijäksi ja katsoi näin ollen, ettei oikeusvaltio voi merkitä vain muodollista laillisuusperiaatetta.⁶

Millainen on moderni oikeusvaltion käsite 2020-luvun Suomessa? Ensinnäkin tulee lähteä siitä, ettei se voi olla erilainen kuin mitä Euroopan unionissa oikeusvaltiolta edellytetään. Oikeuskulttuurisesta luonteestaan huolimatta oikeusvaltiollisuus määrittyy EU:n jäsenvaltioissa EU-oikeuden kautta ja saa siten oikeudellisen merkityksen. Mikään EU:n jäsenvaltio ei saa määritellä oikeusvaltiota mielensä mukaan, vaan oikeusvaltiollisuus Euroopan unionin jäsenvaltioissa kytkeytyy SEU 2 artiklan ilmentämään EU:n arvopohjaan, jossa olennaista on liittää oikeusvaltio samaan kontekstiin liberaalin demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioituksen kanssa. Moderni oikeusvaltion käsite sisältää siten muodollisen legaliteettia korostavan ulottuvuuden lisäksi aineellisen mm. ihmisoikeuksien kunnioitusta korostavan ulottuvuuden. Englanniksi tätä muodollisen ja aineellisen oikeusvaltiollisuuden välistä eroa kuvataan termeillä *thin rule of law* ja *thick rule of law*.⁷

3 Ks. Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro 2007, s. 222. (Tuori 2007). Tuori on hieman samoin erotellut valtiosäännön oikeuden pintatasolla oleviin normeihin ja oikeuskulttuuriin kuuluviin periaatteisiin.

4 Ks. esim. Jyränki, Antero: Presidentti: tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 123, 1978, s. 41–42; Tuori, Kaarlo: Oikeusvaltiokäsite – vielä kerran. Teoksessa Foucault'n oikeus: kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. WSOY 2002, s. 49–65 (Tuori 2002); ja Raitio, Juha: The Principle of Legal Certainty in EC Law. Kluwer Academic Publishers 2003, s. 134–146.

5 Ks. esim. Jyränki, Antero: Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Lakimiesliiton kustannus 2002, s. 13–26. (Jyränki 2002). Oikeusvaltion idea oli hänen mukaansa reaktio mielivaltaiseen ja ennakoimattomaan hallintoon ja lainkäyttöön. Mielivalta uhkasi ihmisten turvallisuutta ja häyttäsi liiketoimintaa. Keskeistä oli säännöt ja niiden valvonta.

6 Ks. Jyränki 2002, s. 23–24.

7 Ks. Raitio, Juha: Oikeusvaltion ääriviivat. Alma Talent 2017, s. 76–80.

Voidaan tulkita, että Suomessa on omaksuttu moderni eurooppalainen oikeusvaltiokäsitys. Oikeusvaltion määrittelyn valtavirtaa edustaa seuraava esimerkki tuoreesta valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta, jossa oikeusvaltio määritellään seuraavasti:

"Oikeusvaltiolla tarkoitetaan valtiota, joka on organisoitu oikeussäännöin ja jossa sekä valtioelinten ja viranomaisten että kansalaisten on toimittava oikeussääntöjen mukaisesti (lainalaisuusperiaate) ja näiden toiminta on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Julkinen valta ei voi mielivaltaisesti puuttua yksilöiden omaan vapaupiiriin (suojattu yksityisautonomia) ja se kunnioittaa demokratiaa sekä turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Oikeusvaltiolle on ominaista, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista voidaan määrätä vain sellaisen elimen päätöksin, jonka asettamiseen yksilö itse voi välittömästi tai välillisesti vaikuttaa".⁸

2. EUROOPAN UNIONI JA OIKEUSVALTIO

EU:n oikeusvaltiokäsitteen tarkastelun lähtökohtana on se, että nykyisten ja tulevien EU:n jäsenvaltioiden tulee sitoutua SEU 2 artiklasta⁹ ilmenevään EU:n arvopohjaan. Oikeusvaltiollisuus on EU:n arvopohjan osana EU-jäsenyyden ehto. Nykyisin oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen jäsenyysehtona ilmenee perussopimuksesta, sillä SEU 49 artiklan mukaisesti SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja kunnioittava ja edistävä Euroopan valtio voi hakea Euroopan unionin jäsenyyttä.¹⁰

Lisäksi EU-oikeuden näkökulmasta on syytä tuoda esiin Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) perustaminen ja toiminta¹¹, SEU 7 artiklan menettely¹² valvoa SEU 2 artiklan mukaisten arvojen loukkaamattomuutta sekä vuonna 2014 julkaistu komission toimintakehys, jolla

8 Ks. Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko. VNS 10/2021 vp, s. 31.

9 SEU 2 artikla: "Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo."

10 Ks. Raulus, Helena: The Growing Role of the Union in Protection of Rule of Law. Teoksessa Goudappel, Flora A. N. J. – Hirsch Ballin, Ernst M. H.: Democracy and Rule of Law in the European Union: Essays in Honour of Jaap W. de Zwaan. Asser Press 2016, s. 25–27. (Raulus 2016)

11 Ks. esimerkiksi Neuvoston asetus (EY) N:o 168/2007, annettu 15 päivänä helmikuuta 2007, Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta, EUVL, N:o L 53, 22.2.2007, s. 1–14, FRA Opinion – 2/2016, Vienna, 8. April 2016, Opinion of the Fundamental Rights on the development of an integrated tool of objective fundamental rights indicators able to measure compliance with the shared values listed in Article 2 TEU based on existing sources of information.

12 Ks. esim. T-337/03 Bertelli Gálves (2004) ECR II-1041, joka koski silloisen EU 7 artiklan nykyistä SEU 7 artiklaa vastaavaa menettelyä.

torjutaan oikeusvaltion systeemisii eli järjestelmätason uhkia jäsenvaltioissa.¹³ Laajemmasta eurooppalaisesta näkökulmasta toimintakehyksellä on tarkoitus osaltaan edistää Euroopan neuvoston tavoitteiden saavuttamista ja ottaa huomioon myös Demokratiaa oikeusteitse -komission eli niin kutsutun Venetsian komission asiantuntemus ja näkemykset oikeusvaltioperiaatteesta. Venetsian komissio luetteloi raportissaan ja sen oikeusvaltion ”tarkistuslistassa” oikeusvaltion käsitteeseen sisältyvän seuraavia osatekijöitä:

- laillisuusperiaate, mikä viittaa lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyteen, vastuullisuuteen (*accountability*), demokraattisuuteen ja moniarvoisuuteen,
- oikeusvarmuus,
- toimivallan väärinkäytön estäminen (*prohibition of arbitrariness*),
- pääsy riippumattomiin ja puolueettomiin tuomioistuimiin, oikeuden saavutettavuus (*fair trial, access to justice*),
- tehokas tuomioistuinvalvonta, johon kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (*respect for human rights*)¹⁴ ja
- yhdenvertaisuus lain edessä ja syrjimättömyys.¹⁵

Varsin tuore oikeusvaltiollisuutta koskeva määrittely on ns. ehdollisuusjärjestelmäasetuksessa (EU, Euratom) 2020/2092¹⁶, jonka johdanto-osion (*preamble*) 3 kohdassa todetaan alaviitteineen seuraavaa:

13 Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Uusi EU:n toimintakehyks oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, COM (2014) 158 final ja tarkemmin Leppävirta, Liisa: Onko oikeusvaltioperiaatteelle perustuvalla Euroopan unionilla toimivalta suojata oikeusvaltioperiaatetta? Lakimies 7–8/2016, s. 1100–1121.

14 Ks. tehokkaan oikeussuojan vaatimuksesta esim. 294/83 ”Les Verts” (1986) ECR 1339, kohta 23. Lähtökohta kyseisen tapauksen perusteella on se, että kaikkien EU:n toimielinten oikeusvaikutuksia tuottavien päätösten tulee olla oikeudellisen valvonnan kohteena, millä on vastaava tulkinnallinen vaikutus myös kansallisella tasolla.

15 Ks. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on the Rule of Law, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session, Venice 25–26 March 2011, Strasbourg, 4 April 2011, Study No. 512/2009, CDL-AD(2011)003rev., kohta 41. Tähän Venetsian komission luetteloon oikeusvaltiokäsitteen keskeisestä sisällöstä on viitattu myös oikeuskirjallisuudessa, mistä ks. Pech, Laurent: Promoting the Rule of Law Abroad: On the EU’s Limited Contribution to the Shaping of an International Understanding of the Rule of Law. Teoksessa Kochenov, Dimitri – Amtenbrink, Fabian (toim.): EU’s Shaping of the International Legal Order. Cambridge University Press 2013, s. 108–129, erityisesti s. 115. (Pech 2013)

16 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi, EUVL, N:o L 433I, 22.12.2020, s. 1–10.

"Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että julkinen valta toimii lainsäädännön asettamissa rajoissa demokratiaa ja perusoikeuksien kunnioittamista koskevien arvojen mukaisesti, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jäljempänä 'perusoikeuskirja', ja muissa sovellettavissa välineissä määrätään, ja että julkinen valta on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Oikeusvaltioperiaate edellyttää erityisesti, että noudatetaan laillisuuden periaatetta¹⁷, joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvellollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia, sekä oikeusvarmuuden¹⁸, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon¹⁹, riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten takaaman tehokkaan oikeussuojan, mukaan lukien oikeussuojan saatavuus²⁰, sekä vallanjaon²¹ periaatteita²²."

Asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 3 artiklassa on säännös oikeusvaltion periaatteiden rikkomisesta, jossa edellä mainitut oikeusvaltiollisuuden kriteerit otetaan huomioon, joskin niin, että oikeuslaitoksen riippumattomuuteen ja toimintaan liittyvät seikat korostuvat. On huomionarvoista, että ehdollisuusjärjestelmää koskevan asetuksen perusteluissa viitataan vuonna 2014 julkaistuun komission toimintakehykseen, jolla torjutaan oikeusvaltion systeemisii eli järjestelmätason uhkia jäsenvaltioissa.²³

EU-tuomioistuin on tulkinnut, että ehdollisuusjärjestelmäasetus (EU, Euratom) 2020/2092 täyttää oikeusvarmuuden periaatteen vaatimukset ja että jäsenvaltiot kykenevät riittävän tarkasti selvittämään oikeusvaltioperiaatteen keskeisen sisällön. Viittaa EU-tuomioistuimen helmikuussa antamiin ratkaisuihin Unkarille ja Puolalle, jotka esittivät EU:n ns. ehdollisuusasetusta (2020/2092) koskevissa kumoamiskanteissaan (C-156/21 ja C-157/21), ettei oikeusvaltiota ole määritelty yhtenäisesti jäsenvaltioissa, joiden kansallista identiteettiä SEU 4(2) artikla suojaa. Oikeusvaltiollisuus haluttiin Puolassa ja Unkarissa nähdä ihanteena, tai enintään suunnannäyttäjänä, joten oikeusvaltion noudattamista olisi arvioitava suhteellisesti. Oikeusvaltio kun ei täysin toteudu missään jäsenvaltiossa. Olennainen argumentti näissä Puolan ja Unkarin nostamissa kumoamiskanteissa oli se, ettei oikeusvaltiota voida määritellä tarkasti.

17 Ks. C-496/99 P, CAS Succhi di Frutta, ECLI:EU:C:2004:236, 63 kohta.

18 Ks. 212–217/80, Salumi, ECLI:EU:C:1981:270, 10 kohta.

19 Ks. 46/87 ja 227/88, Hoechst, ECLI:EU:C:1989:337, 19 kohta.

20 Ks. ns. Portugalin tuomarit-tapaus C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses ECLI:EU:C:2018:117, 31, kohdat 40–41 ja C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586, kohdat 63–67.

21 Ks. C-477/16, Kovalkovas, ECLI:EU:C:2016:861, 36 kohta; C-452/16 PPU, Poltorak, ECLI:EU:C:2016:858, 35 kohta ja C-279/09, DEB, ECLI:EU:C:2010:811, 58 kohta.

22 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, "Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi", COM (2014) 158 final, liite I.

23 Ibid ja tarkemmin Leppävirta, Liisa: Onko oikeusvaltioperiaatteelle perustuvalla Euroopan unionilla toimivalta suojata oikeusvaltioperiaatetta? Lakimies 7–8/2016, s. 1100–1121.

EU-tuomioistuimien selkeästi torjui ajatuksen siitä, että oikeusvaltioperiaate olisi siinä määrin monitulkintainen, ettei sillä voitaisi nähdä normatiivista sitovuutta. Analyysissään Puolalle ja Unkarille EU-tuomioistuimien ensinnäkin katsoi, ettei SEU 2 artikla ole pelkkä luonteeltaan poliittisten suuntaviivojen tai aikomusten luettelo, vaan se sisältää arvoja, jotka kuuluvat unionin suoranaiseen identiteettiin yhteisenä oikeusjärjestyksenä ja jotka konkretisoituvat periaatteissa, jotka sisältävät oikeudellisesti sitovia velvoitteita jäsenvaltioille. EU-tuomioistuimien totesi, että ehdollisuusjärjestelmäasetuksessa viitataan oikeusvaltiollisuuden yhteydessä lainalaisuusperiaatteeseen, oikeusvarmuuden periaatteeseen, toimeenpanovallan väärinkäytön kieltoon, tehokkaan oikeussuojan vaatimukseen ja vallanjako-oppiin, joista kaikista on EU-tuomioistuimien täsmentävää ja selkeyttävää oikeuskäytäntöä.²⁴ Eri jäsenvaltioiden kansalliset identiteetit yhtyvät oikeusvaltion käsitteeseen, jonka ne jakavat omille valtiosääntöperinteilleen yhteisenä arvona ja jota ne ovat sitoutuneet noudattamaan jatkuvasti. Näin ollen EU-tuomioistuimien ei nähty perusteita kumota ehdollisuusjärjestelmäasetusta.²⁵

3. JOHTOPÄÄTÖS

Oikeusvaltio on näin ollen lainkäytössä sovellettavissa oleva riittävän tarkkarajainen periaate, joka tulee määritellä eri jäsenvaltioissa yhteneväisesti. EU-tuomioistuimien tapa jakaa yleinen oikeusperiaate soveltamisalaltaan tarkkarajaisempiin alaperiaatteisiin ei ole uutta. Esimerkiksi oikeusvarmuuden periaate on oikeuskäytännössä perinteisesti jaettu taannehtivien oikeusvaikutusten kieltoon, oikeutettujen odotusten suojaan, saavutettujen oikeuksien suojaan, määräaikojen laskemiseen liittyvään ennakoitavuuteen ja vaatimukseen ymmärrettävästä hallintokielestä.²⁶

Oikeusvaltioperiaatteen ilmeneminen EU-tuomioistuimien lainkäyttöraatkaisuiden argumenttina kuvastaa joidenkin EU:n jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien systeemisiä ongelmia, kuten esimerkiksi ongelmia tuomioistuinten riippumattomuudessa. Jäsenvaltioiden ongelmat oikeusvaltiollisuuden toteuttamisessa ovat omiaan heikentämään jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta, mikä puolestaan aiheuttaa monenlaisia ongelmia EU:n toiminnalle esimerkiksi eurooppalaisen rikosoikeuden alalla (eurooppalainen pidätysmääräys, tuomioiden tunnustaminen). Sen vuoksi on tärkeää, että oikeusvaltiollisuus toteutuu eri jäsenvaltioissa yhtenevästi, mikä puolestaan edellyttää sitä, että oikeusvaltiollisuus halutaan ymmärtää samalla tavalla.

24 Ks. C-156/21 Unkari v parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:97, kohdat 200–201 ja vrt. kohdat 229, 230 ja 236.

25 Ks. C-156/21 Unkari v parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:97 sekä C-157/21 Puola v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:98.

26 Ks. Raitio, Juha – Tuominen, Tomi: Euroopan unionin oikeus. Alma Talent 2020, s. 294.