

Niko Soininen

Oikeusvaltion idea – kontrolloiko valtio oikeutta vai oikeus valtiota?

Lakimies
5/2017
s. 676–686

1. Oikeus yhteiskuntapolitiikan toteuttamisen välineenä ja rajoitteena

Eräs modernin oikeuden keskeisistä ominaispiirteistä on sen tahdonvaltaisuus. Valtion toimielimillä – erityisesti lainsäätäjällä, lainsäädäntöä toimeenpanevilla hallinnolla ja lainsäädäntöä soveltavilla tuomioistuimilla – on tämän näkemyksen mukaan keskeinen rooli siinä, millaisin säännöin ja mihin suuntaan yhteiskuntaa ohjataan. Moderni oikeus on osin irtaantunut pitkästä historiallisesta kehityslinjasta, jossa oikeuden on ajateltu muodostuvan vakiintuneiden ja yleisesti hyväksyttyjen käytäntöjen – eli tapaoikeuden – kautta. Modernin oikeuden näkökulmasta tapaoikeus näyttää liian kontrolloimattomana ja toisaalta liian kankeana nopeatempoisen yhteiskunnan ohjaamiseksi.

Tapaoikeudellisen kehitysvaiheen jälkeen ja sen rinnalla oikeuden määrittämisestä on keskusteltu ainakin myöhäiskeskialta lähtien myös luonnonoikeudellisenä ilmiönä. Luonnonoikeudellisen käsityksen mukaan oikeutta määrittävät joko uskonnolliset maksiimit tai ihmisjärjellä saavutettavat ikuiset totuudet. Myös luonnonoikeudellinen traditio on ollut modernissa oikeudessa taka-alalla, joskin toisen maailmansodan jälkeen näkemykset kaikille ihmislajin edustajille kuuluvista oikeuksista ovat voimistuneet huomattavasti. Moderni ihmisoikeuskeskustelu on tässä mielessä suoraa jatkumoa luonnonoikeudelliselle perinteelle.

Sekä tapaoikeudelle että luonnonoikeudelle on ollut tyypillistä, että ne asettavat oikeuden – eli ihmisille kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet – tahdonvaltaisen muuttamisen ulko- ja yläpuolelle. Sitä vastoin modernin, asetetun oikeuden lupaus on valistuksen ajoista lähtien ollut se, ettei mikään osa oikeutta voi olla täysin valtion toimielinten tavoittamattomissa. Oikeus ei ole muuttamaton, luonnonlain kaltainen ilmiö. Oikeus on uudella ajalla nähty ennen kaikkea tavoitteelliseksi välineeksi, joka osaltaan mahdollistaa kulloinkin yhteiskunnassa valitsevien yhteiskuntapoliittisten päämäärien saavuttamisen. Tämän näkemyksen mukaan oikeus on valtiolle alisteista, eli valtiolliset toimielimet voivat muokata yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Oikeus on perustavanlaatuisella tavalla välineellistä.

* *Niko Soininen*, OTT, tutkijatohtori, Göteborgin yliopisto. Sähköposti: niko.soininen@uef.fi. Kirjoitus perustuu Filosofia kahvilassa Kuopiossa 21.4.2017 pidettyyn esitykseen.

Siinä missä oikeus on modernissa oikeudessa nähty valtiolle alistaisena – eli valtion tahdosta riippuvaisena – on se nähty myös valtiota konstituivana ja rajoittavana ilmiönä. Valtio on oikeuden luoma konstruktio. Valtiolla tarkoitetaan usein pysyvän väestön, rajatun alueen ja valtiovaltaa käyttävän hallituksen kokonaisuutta, jolla on kyky ryhtyä suhteisiin toisten valtioiden kanssa.¹ Sen lisäksi, että oikeus konstituoii valtiota, oikeuden on jo viimeistään valistuksen ajoista lähtien ajateltu rajoittavan valtion toimintaa. Ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka valtio on luonut ohjaamaan yhteiskunnan toimintaa, rajoittavat osin myös valtiota itseään.

Edellä esitetyt ajatukset oikeudesta yhteiskuntapolitiikan toteuttamisen tahdonvaltaisena välineenä sekä tätä tahdonvaltaisuutta rajoittavana ilmiönä ovat rakentuneet syvälle osaksi länsimaista oikeuskulttuuria. Saksalaisen *Rechtsstaat* -käsitteen mukaisesti valtio on oikeuden konstituiva ja rajoittama. Pitkälti sama ajatus sisältyy myös anglo-amerikkalaiseen *Rule of law* -käsitteeseen. Oikeustieteen termipankin määritelmän mukaan oikeusvaltiolla tarkoitetaan sitä, että "[v]altio on valtiosäännöin organisoitu ja kansallinen oikeusjärjestys on säädetty valtiosäännössä olevin, norminantovaltaa – – tarkoittavien toimivalta-säännösten ja päätösmuutosääntöjen mukaisesti, minkä lisäksi oikeussääntöjen noudattamista valvotaan viranomaistoimin (oikeuslaitos ja hallinto)".²

Oikeusvaltion määritelmään sisältyy menettely, jossa lainsäätäjän on mahdollista luoda ja muuttaa oikeutta, sekä menettelyt, joissa oikeutta toimeenpannaan ja toimeenpanoa valvotaan. Puhtaimmillaan lainsäätäjä on suvereenina voinut asettaa sisällöllisesti millaisia sääntöjä tahansa, kunhan nämä säännöt ovat noudattaneet valtiosäännössä asetettuja menettelyjä. Tällöin oikeuden rajoittava tehtävä on koskenut ennen kaikkea oikeutta toimeenpanevia viranomaisia ja tuomioistuimia, ei niinkään lainsäätäjää itseään. Perinteinen oikeusvaltiokäsitys on yhdistänyt oikeuden tavoitteellisuuden ja kontrolloivuuden, mutta lainsäätäjään tuon kontrollin ei ajateltu juuri ulottuvan muutoin kuin lainsäätäjän toimivaltaa ja oikeaa lainsäädäntömenettelyä koskevassa muodollisessa merkityksessä.

Karkeimmat muodolliset käsitykset oikeusvaltiosta eivät kykene ottamaan huomioon kansainvälistyvää ja eurooppalaistuvaa maailmaa, jossa valtio sitoo ja luovuttaa osan lainsäädäntövallastaan kansainväliselle yhteisölle. Pitkälti oikeuden kansainvälistymisen ja kansainvälisen oikeuden aineellisten ihmisoikeuskäsitysten kautta myös käsitys oikeusvaltiosta on hiljalleen muuttunut. Tämä näkyy esimerkiksi siinä nykyisin vakiintuneessa käsityksessä, että lainsäätäjänkin on noudatettava solmimiaan kansainvälisiä sopimuksia ja niitä aineellisia normeja, jotka rajoittavat mahdollisuuksia ohjata yhteiskunnan kehitystä. Modernit

1. Antero Jyränki: Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Kauppakaari 1998 s. 25.

2. Ilkka Saraviita: Oikeusvaltio(periaate). ([http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusvaltio\(periaate\)](http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusvaltio(periaate))), 18.3.2017.)

oikeusvaltiokäsitykset rakentuvat ajatukselle, että myös lainsäätäjä on – lakia toimeenpanevan viranomaiskoneiston ja lakia soveltavan tuomioistuinlaitoksen ohella – lain alaisuudessa.

2. Oikeusvaltion fragmentaatio: oikeusvaltio muodollisena vai aineellisena käsitteenä?

Yksi oikeusvaltiokeskustelun kiistanalaisimmista kysymyksistä liittyy siihen, tulisiko oikeusvaltio ymmärtää ainoastaan lainsäädäntömenettelyä sekä viranomais- ja tuomioistuintoimintaa rajoittavassa menettelyllisessä merkityksessä vai sisältyykö oikeusvaltioon jo käsitteellisesti se, että lainsäätäjän, viranomaisten ja tuomioistuinten toimia rajoittavat tietyt sisällölliset, luonnonoikeussävytteiset pidäkkeet – kuten perus- ja ihmisoikeudet – joista valtiollisten toimijoiden ei ole sallittua irtaantua. Oikeusvaltiosta on tätä tarkoittaen keskusteltu laajalla muodollis-menettelyllisellä ja aineellis-sisällöllisellä asteikolla. Muodollisessa mielessä oikeusvaltiota määrittää oikea lainsäädäntömenettely ja se, että lakia toimeenpanevat viranomaiset ja sitä soveltavat tuomioistuimet ovat toiminnassaan sidottuja lainsäätäjän asettamaan oikeuteen. Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin mukaan ”[j]ulkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Tätä vastoin – tai tätä täydentäen – aineellisessa mielessä oikeusvaltioon sisältyy ajatus oikeudellisten toimijoiden tekemisten sisältökontrollista. Kuten Australian korkeimman oikeuden entinen tuomari ja kansainvälinen ihmisoikeuksien puolestapuhuja *Michael Kirby* toteaa:

”The rule of law, in the sense of the *letter* of the law, is not, therefore, enough. Lawyers must be concerned with the *content* of the law and the *content* of the procedures and institutions that deliver law to society. Above all, lawyers must be ever vigilant to see new truths (often revealed by scientific research) which earlier generations did not perceive. This is why the rule of law means more than obedience to a law than exists in the books. We can never ignore our duty as lawyers, and as citizens and human beings, to ask whether the law so appearing is contrary to universal human rights.”³

Kirbyn painottama aineellinen oikeusvaltiokäsitys ilmenee Suomen perustuslain 1 §:n 2 momentista, jossa säädetään, että ”[v]altiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.” Sanomattakin on selvää, että perustuslain aineellisten

3. *Michael Kirby*: The Rule of Law. Beyond the Law of Rules. *Australian Bar Review* 2010(33) s. 197–211, s. 210.

tavoitteiden ja oikeuksien taustalla on vahva ylikansallisen ja kansainvälisen oikeuden tuki.

Kansainvälisen keskustelun – ja Suomen perustuslainkin – ilmentämän oikeusvaltiokäsitysten monimuotoisuuden innoittamana yhdysvaltalainen professori *Jeremy Waldron* on esittänyt, että oikeusvaltio on käsitteenä ytimeltään kiistanalainen (”an essentially contested concept”). Hänen mukaansa oikeusvaltion määritelmästä tai sisällöstä ei ole mahdollista päästä yksimielisyyteen. Hänen havaintonsa on sinänsä pätevä. Oikeusvaltiokäsitteen sisäisestä ristivedosta huolimatta niin akateemisessa kuin yhteiskunnallisessakin oikeusvaltiokeskustelussa on tämän tästä toisteltu ja korostettu oikeusvaltion tärkeyttä Suomessa, Euroopassa ja laajemminkin kansainvälisessä yhteisössä ikään kuin keskustelu nojautuisi tiettyyn, verraten yksiselitteiseen oikeusvaltiokäsitykseen.

Mistä siis on kysymys? Onko oikeusvaltio käsitteellisesti ytimeltään kiistanalainen? Sisältyykö oikeusvaltion käsitteeseen muodollisten tai menettelyllisten pidäkkeiden lisäksi myös sisällöllisiä pidäkkeitä? Entä sisältyykö oikeusvaltiokäsitteeseen ajatus siitä, että viranomaisten ja tuomioistuinten ohella myös lainsäätäjä on toiminnassaan oikeuden kontrolloima? Pysin vastaamaan näihin kysymyksiin kolmen viimeaikaisen keskustelun kautta. Näistä ensimmäinen koskee Yhdysvaltain presidentti Donald Trumpin asettamaa ensimmäistä maahantulokieltoa, toinen Puolan ja Euroopan unionin komission välistä oikeusvaltiokeskustelua ja kolmas Suomen oikeuskanslerin kannanottoja pääministeri Sipilän hallituksen lainvalmistelun tasosta. Nämä keskustelut ja esimerkit ilmentävät nähdäkseni verraten yhtenäistä oikeusvaltiokäsitystä, mihin palaan lopuksi.

3. Oikeusvaltio Yhdysvalloissa: presidentti Trumpin ensimmäinen maahantulokielto

Presidentti Trumpin asettamaa maahantulokieltoa koskeva keskustelu alkoi 27. tammikuuta 2017, kun Trump allekirjoitti presidentillisen määräyksen, jolla rajoitettiin vieraiden maiden kansalaisten maahantuloa Yhdysvaltoihin. Määräys asetti kategorisen kiellon turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseksi 120 päivän ajaksi ja aikasidonnaisen mutta kategorisen kiellon Syyrian, Somalian, Sudanin, Libyan, Jemenin, Iranin ja Irakin kansalaisten maahantulolle. Määräyksen toisen pykälän mukaan tavoitteena oli suojella Yhdysvaltain kansalaisia vieraiden maiden kansalaisten synnyttämältä uhalta. Maahantulokieltoa perusteltiin eksplisiittisesti terrorismin ja rikollisuuden torjunnalla. Presidentillisen määräyksen ensimmäisessä pykälässä viitattiin vuoden 2001 World Trade Centerin tapahtumiin sekä siihen, että ulkomailla syntyneitä ihmisiä oli tuomittu Yhdysvalloissa terrorismiin kytkeytyvistä rikoksista.

Tapahtumat jatkuivat 3. helmikuuta 2017, kun Washingtonin osavaltion tuomioistuin (Federal District Court in the State of Washington) kielsi maanlaajuisesti maahantulokiellon toimeenpanon. Trumpin asianajajat valittivat kyseisestä päätöksestä muutoksenhakutuomioistuimeen (Court of Appeals) tavoitteenaan saada ensiasteen tuomioistuimen päätös kumotuksi. He vetosivat valitustuomioistuimessa siihen, ettei ensiasteen tuomioistuimella ollut toimivaltaa arvioida presidentin määräyksen laillisuutta. Valitustuomioistuin hylkäsi väitteen ja pysytti ensiasteen tuomioistuimen ratkaisun kieltää presidentillisen määräyksen toimeenpano. Prosessin seurauksena oikeustieteen professori *Erwin Chemerinsky* totesi näiden kahden tuomioistuimen päätöksen ilmentävän, ettei kukaan, ei edes Yhdysvaltain presidentti, ole oikeuden yläpuolella.⁴ Trumpin reaktio oli hänen tyylilleen ominainen ja mahdutettu yhteen twiittiin: ”What is our country coming to when a judge can halt a Homeland Security travel ban and anyone, even with bad intentions, can come into U.S.?” Hän myös nimitti päätöksen tehneitä tuomareita ”niin kutsutuiksi tuomareiksi” (”so called judges”).

Maahantulokielloa koskevassa tapauksessa Trumpin tuohtumus tuntui kummunneen siitä, että oikeus rajoitti hänen toimivaltaansa edistää tarkoituksenmukaisina pitämiään kansallisia turvallisuuspyrkimyksiä. Hän ei tuntunut ymmärtävän, että oikeusvaltiossa aiemmin säädetty perustuslaki ja tuomioistuimille annettu toimivalta valvoa toimeenpanovallan perustuslainmukaisuutta rajoittivat hänen toimivaltaansa antaa presidentillisiä määräyksiä. Trump ei myöskään tuntunut ymmärtävän, että hänen toimivaltaansa rajoittivat valtion yläpuolella olevat kansainväliset sopimukset, joihin Yhdysvallat oli aiemmin sitoutunut.

Harvardin yliopiston valtiosääntöoikeuden ja kansainvälisen oikeuden professori *Noah Feldman* kirjoitti jo ennen maahantulokieltoa koskevaa oikeusvaltiollista keskustelua osuvasti:

”it’s all about the Constitution now.’ Trump may believe that he has a popular mandate and that it authorizes him to take bold, unilateral action without regard to existing laws. But he’s wrong. The rule of law is designed to block him from circumventing existing procedures and principles.”⁵

Feldmanin analyysin mukaisesti Trumpin maahantulokielloa koskevassa kiistassa oli kysymys klassisesta oikeusvaltiota koskevasta kysymyksenasettelusta, eli missä määrin valtio (tai sen osa) on luomansa oikeuden rajoittama. Trumpilla oli tästä toinen käsitys kuin valtiosääntöoppineilla ja tuomioistuimilla. Trump hävisi ensimmäisen erän siitä syystä, ettei kiinnittänyt tarpeeksi huomiota oikeusval-

4. *Erwin Chemerinsky*: Upholding the Rule of Law. (prospect.org/article/upholding-rule-law, 10.2.2017.)

5. *Noah Feldman*: Rule of law 1, Trump’s Immigration Ban 0. Bloomberg View 2017. (<https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-01-29/rule-of-law-1-trump-s-immigration-ban-0>, 29.1.2017.)

tion peruseriaatteisiin. Kiintoisa yksityiskohta on, että professori Feldmanin mukaan Trump sivuutti tavanomaisesti presidentillisten määräysten antamisprosessiin kuuluvan lainmukaisuuden ennakkoarvioinnin. Ennakkoarvioinnilla maahantulokiellon pahimmat oikeudelliset ongelmat olisi mahdollisesti voitu ennaltaehkäistä. Tältä osin analogia Suomessa käytyyn keskusteluun Sipilän hallituksen lainvalmistelun tasosta ja oikeuskanslerin tähän kohdistamasta kriitistä vaikuttaa kiusallisen ilmeiseltä.

4. Oikeusvaltio Euroopassa: Puolan oikeusvaltion rapautuminen ja EU:n oikeusvaltiomekanismi

Syksyllä 2015 Puolassa järjestettiin parlamenttivaalit, joissa euroskeptiseksi ja konservatiiviseksi luonnehdittu Laki ja oikeus (PiS) -puolue sai enemmistön parlamenttiin. Puolue sai vaaleissa 37,6 % äänistä ja kykeni muodostamaan hallituksen yksinään.⁶ Parlamenttivaalien voitto oli jatkoa kevään 2015 presidentinvaalien voitolle.⁷ Pikaisesti valtaan päästyään uusi hallitus alkoi kaventaa median riippumattomuutta, lisätä poliisin tiedusteluvaltuuksia ja murentaa Puolan perustuslakituomioistuimen riippumattomuutta vaihtamalla tuomareita ja muuttamalla tuomioistuimen toimintaperiaatetta.⁸ Professorit *Juha Lavapuro* ja *Tuomas Ojanen* kuvaavat Puolan perustuslakituomioistuinta koskevaa tapahtumaketjua perustuslakiblogissa jotakuinkin seuraavasti: Puolan hallitus muutti kiireellisessä järjestyksessä perustuslakituomioistuinta koskevaa lakia siten, että

”uusi parlamentti sai toimivallan peruuttaa edellisen parlamentin ehdotukset viidestä uudesta perustuslakituomioistuimen tuomarista. Samalla perustuslakituomioistuimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan toimikausien pituus lyhennettiin yhdeksästä vuodesta kolmeen. – – Heti lain tultua voimaan edellisen [parlamentin alahuoneen] tekemät tuomarinimitykset peruutettiin ja vastavalittu [alahuone] teki niiden tilalle uuden esityksen viidestä *itselleen mieluisasta* tuomarista. Välittömästi tämän jälkeen perustuslakituomioistuin ehti kahdessa tuomiossaan todeta peruutukset ja nimitykset merkittävin osin perustuslainvastaisiksi. Näitä tuomioita ei kuitenkaan pantu täytäntöön, koska Laki ja oikeus -puoluetta niin ikään edustava Puolan pre-

6. Helsingin Sanomat: Puolan lopullinen vaalitulokset: Euroskeptinen Laki ja oikeus saa enemmistön parlamenttiin. (<http://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000002862689.html>, 21.3.2017.)

7. Yleisradio: Ylen kirjeenvaihtajan pitkä kierros Puolassa – Toiveet demokratian iloista ovat haalistuneet. (<http://yle.fi/uutiset/3-8533063>, 21.3.2017.)

8. Yleisradio: Miksi EU tarttui Puolan asioihin – neljä syytä. (<http://yle.fi/uutiset/3-8593011>, 21.3.2017.)

sidentti Andrzej Duda oli jo asettanut tehtäviinsä uuden [parlamentin alahuoneen] nimittämät viisi tuomaria.”⁹

Lavapuro ja Ojanen toteavat edelleen, että

”[m]yös perustuslakituomioistuimen kokoonpanoa ja menettelyä koskevia säännöksiä muutettiin. Muutoksen jälkeen tuomioistuimen edellytetään toimivan pääsääntöisesti kokoonpanossa, jossa on paikalla 13 tuomioistuimen 15 tuomarista. Päätökset, joilla tuomioistuin toteaa lain perustuslainvastaiseksi, on tehtävä 2/3 enemmistöllä. Asiat on myös käsiteltävä siinä järjestyksessä, jossa ne tuodaan perustuslakituomioistuimen käsiteltäväksi ilman, että esimerkiksi asian kiireellisyys, sen yhteiskunnallinen merkitys taikka varsinkaan tuomioistuimen oma arvio eri asioiden asianmukaisesta käsittelyjärjestyksestä voisi vaikuttaa asioiden käsittelyyn.”¹⁰

Puolan tapahtumien johdosta EU:n komissio käynnisti 13. tammikuuta 2016 ensimmäistä kertaa vuodesta 2014 voimassa olleen oikeusvaltiomekanismin, jonka tarkoituksena on turvata oikeusvaltion toiminta jäsenvaltioissa. Mekanismi jakaantuu kolmeen vaiheeseen. Ensiksi komissio tutkii, esiintyykö jäsenvaltiossa ongelmia, jotka uhkaavat oikeusvaltiojärjestelmää. Toiseksi, jos tutkimus osoittaa oikeusvaltiollisten ongelmien esiintymisen, komissio aloittaa jäsenvaltion kanssa kahdenvälisen keskustelun ja antaa oikeusvaltiosuosituksen. Puolan tapauksessa komissio katsoi oikeusvaltiollisen uhan olevan olemassa muun muassa edellä mainituin, Puolan perustuslakituomioistuimeen kohdistuvien muutosten perusteella. Komissio antoi heinäkuussa ja joulukuussa 2016 suositukset tilanteen korjaamiseksi.¹¹ Suosituksissa ehdotettiin muun muassa, että perustuslakituomioistuimen päätöksiä tuomareiden nimitysasiassa noudatetaan. Puolan hallitus on kuitenkin suurelta osin jättänyt suositukset huomiotta ja kiistänyt koko unionin oikeusvaltiomekanismin lainmukaisuuden.¹² Kolmas vaihe, jossa komissio seuraa suositustensa toimeenpanoa, näyttää Puolan reaktion valossa tuottavan laihoja tuloksia. Viimeinen keino ongelman ratkaisemiseksi on tukeutuminen Lissabonin sopimuksen 7 artiklaan, jonka mukaisesti äärimmäisenä sanktiona on Puolan äänioikeuden pidättäminen.

Käsillä olevan kirjoituksen kannalta on korostettava, että oikeusvaltio lukeutuu EU:n oikeudelliseen ytimeen, joka on kirjattu Euroopan unionista tehdyn

9. Juha Lavapuro – Tuomas Ojanen: Vaaleilla valittu enemmistö on puhunut – pulinat pois? Perustuslakiblogi 2016. (<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2016/06/16/vaaleilla-valittu-enemmisto-on-puhunut-pulinat-pois/>, 21.3.2017.)

10. Lavapuro – Ojanen 2016.

11. Komissio antoi seuraavat suositukset: COM (2016) 5703, final. Commission recommendation of 27.7.2016 regarding the rule of law in Poland ja COM (2016) 8950, final. Commission recommendation of 21.12.2016 regarding the rule of law in Poland.

12. Human Rights Watch: EU: Polish Government Undermines Rule of Law. (<https://www.hrw.org/news/2017/02/16/eu-polish-government-undermines-rule-law>, 21.3.2017.)

sopimuksen toiseen artiklaan. Artiklan mukaan ”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.” Komissio on edelleen todennut, että oikeusvaltioperiaate on ennakoedellytys muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle.¹³

Edellä esitetyn Puolan tapauksen valossa Euroopan unionin oikeuteen sisältyvä ajatus oikeusvaltiosta korostaa ensiksi, että myös demokraattisesti valitun lainsäädäntövallan tulee olla perustuslain ja ylikansallisen oikeuden kontrolloitavissa. Toiseksi tapaus korostaa instituutioiden kuten perustuslakituomioistuinten merkitystä. Perustuslaki asiakirjana ei ole riittävä, jos sen toimeenpanoa ei valvota ja jos toimeenpanopäätökset eivät toteudu tehokkaasti. Tapauksessa keskeinen kiistankohde on valtion ja oikeuden välinen rajanveto, eli missä määrin hallituksella ja parlamentilla on oikeus ja vapaus edistää tarkoituksenmukaisena pitämäänsä politiikkaa. Tässä tapauksessa EU:n komission ja Puolan hallituksen näkemykset eroavat toisistaan, koska komissio katsoo, että Puolan perustuslain ja unionin perussopimusten tosiasiallinen toteutuminen on oikeusvaltion keskeinen edellytys. Toisin sanoen Puolan päätökset heikentää perustuslakituomioistuinten toiminnan riippumattomuutta murentavat oikeusvaltion tosiasiallista vaikuttavuutta tavalla, joka ei mahdollista valtion oikeudellista kontrollia. Voidaan sanoa, että oikeusvaltion menettelyllinen ydin ja tätä kautta aineelliset reuna-alueet ovat Puolassa uhattuna.

5. Oikeusvaltio Suomessa: oikeuskansleri Jonkan huomautukset pääministeri Sipilän hallituksen lainvalmistelun tasosta

Pääministeri Sipilän hallitus nimitettiin tehtäväänsä 29. toukokuuta 2015. Hallitustaipaleen alusta lähtien lainvalmistelun tasoa on kritisoitu. Erityisen vilkasta keskustelua ovat herättäneet hallituksen esitykset, joissa muun muassa esitettiin 1) osalle verovelvollisista määräaikaista syytesuojaa veronkiertotapauksissa,¹⁴ 2) sakkorangaistusten ankaroittamista valtiontalouden elvyttämistarkoituksessa¹⁵

13. Euroopan komissio: Rule of Law. (http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/rule-of-law/index_en.htm, 9.3.2017.)

14. HE 32/2015 vp laiksi verotuksen oikaisemisesta oma-aloitteisesti annettujen tietojen perusteella vuonna 2016.

15. HE 1/2016 vp laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

sekä 3) oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille muuta väestöä pienempää työttömyyskorvausta.¹⁶

Muun muassa edellä mainittuihin hallituksen esityksiin viitaten Helsingin Sanomat uutisoi 18. joulukuuta 2016, kuinka oikeuskanslerin huomautukset on toistuvasti sivuutettu lainvalmistelussa. Uutisoinnin yhteydessä Helsingin yliopiston valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen totesi: ”Hallitus ilmeisesti ajattelee, että hallitusohjelma on perustuslain yläpuolella ja mitä tahansa voidaan tehdä poliittisin perustein laista piittaamatta.” Turun yliopiston valtiosääntöoikeuden professori *Veli-Pekka Viljanen* totesi samassa yhteydessä, että ”perustuslakivaliokunta on toistuvasti ollut huolissaan lainvalmistelun tasosta”. Edelleen professori *Juha Lavapuro* arvioi ”hallituksen kokevan perustuslain lähinnä politiikkansa esteeksi. Se olisi täysin vastoin oikeusvaltioperiaatetta, jonka mukaan julkisen vallan käytön täytyy perustua lakiin.”¹⁷

Lainvalmistelun oikeusvaltiollinen kritiikki on kohdistunut yhtäältä oikeusvaltion institutionaalisten pidäkkeiden osittaiseen sivuuttamiseen, toisaalta lakiesitysten sisällön perustuslainvastaisuuteen. Oikeuskansleri *Jonkan* asiantunteumuksen ja näkemysten osittainen tai täydellinen sivuuttaminen lainvalmistelussa on osittain johtanut siihen, ettei kaikkia perustuslaillisia ongelmia ole havaittu ennen perustuslakivaliokuntaa. Perustuslakivaliokunnalla on toki yksinomainen oikeus ja velvollisuus lainsäädännön perustuslainmukaisuuden ennakkolliseen kontrolliin, mutta tapa, jolla oikeuskanslerin näkemykset sivuutettiin, herätti kysymyksiä hallituksen ja lainvalmistelun lakisidonnaisuudesta.

Sisällöllisesti perustuslakivaliokunnan ja valtiosääntöoppineiden kritiikki on kohdistunut siihen, ettei perustuslain vaatimuksia ole otettu vakavasti. Hyvänä esimerkkinä toimii sakkorangaistusten ankaroittamista koskeva hallituksen esitys, jota perusteltiin lähes yksinomaan valtionalouden alijäämän paikkaamisella. Ankarammilla sakkorangaistuksilla olisi saatu noin 53–56 miljoonan euron lisätulot valtiolle. Professoreiden *Sakari Melander*, *Tuomas Ojanen* ja *Juha Lavapuro* mukaan

”[v]altiosääntöoikeudellisesti kysymys oli käytännössä siitä, voitiinko rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään kuuluvien sakkojen rahamäärien huomattavia korotuksia pitää perustuslain kannalta tavoitteiltaan hyväksyttävänä, kun korotuksen tavoitteena oli ainoastaan kerätä rangaistusjärjestelmän kautta lisätuloja valtiolle.”¹⁸

16. HE 169/2016 vp laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.

17. Helsingin Sanomat: Hallituksen painostus jyräsi oikeuskanslerin pyrkimykset korjata ongelmallisia lakiesityksiä – oikeustieteen professorit tyrmistyivät. (<http://www.hs.fi/politiikka/art-2000005011266.html>, 21.3.2017.)

18. *Sakari Melander – Juha Lavapuro – Tuomas Ojanen: Sakkojen tuplaaminen karahti perustuslakiin?* Perustuslakiblogi 2016. (<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2016/03/17/sakkojen-tuplaaminen-karahti-perustuslakiin/>, 21.3.2017.)

Perustuslakivaliokunnan kanta kysymykseen oli kielteinen. Perustuslakivaliokunta totesi, että kriminalisoinnille on aina oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”hallituksen esityksen perustelut ovat perustavanlaatuisella tavalla ongelmallisia valtiosäännön ja hyvän lainvalmistelun kannalta”.¹⁹

Lainvalmistelun laatua Suomessa koskeva keskustelu sisältää useita yhtymäkohtia yhdysvaltalaiseen sekä Euroopan unionin ja Puolan välillä käytävään keskusteluun. Suomessakin kysymys on pitkälti ollut siitä, missä määrin lainsäädäntö- ja toimeenpanovalta ovat sidoksissa perustuslakiin ja ylikansalliseen oikeuteen. Oikeusvaltiokeskustelussa on kuitenkin sävyeroja. Siinä missä Suomessa Sipilä puhuu osin valtiosääntöoikeudellisesti kiistanalaisella tavalla perustuslain tulokinnanvaraisuudesta,²⁰ Yhdysvaltain ja Puolan esimerkit ovat spektrin toisesta ääripäästä. Tuossa ääripäässä valtiosääntöoppineet ovat yksimielisiä Trumpin maahantulokiellon ja Puolan hallituksen toimenpiteiden perustuslain vastaisuudesta, mutta poliittisia muutoksia yritetään runnoa läpi tästä huolimatta.

Yhdysvaltain ja Puolan esimerkistä poiketen Suomen hallituksessa ymmärretään ainakin retoriikan tasolla oikeusvaltion merkitys, kuten Sipilän 21. helmikuuta 2017 antamasta pääministerin ilmoituksesta selviää. Sipilä toteaa, että ”[v]ahva oikeusvaltio on satavuotiaan Suomen keskeisiä vahvuuksia. Oikeusvaltio tarvitsee tukipilarikseen avointa, rakentavaa, tosiasioihin perustuvaa ja keskinäistä kunnioitusta vahvistavaa keskustelukulttuuria. Hallituksen ja eduskunnan yhteinen tehtävä ja vastuu on huolehtia siitä, että suomalaiset voivat luottaa yhteiskuntaamme sääteleviin lakeihin ja laillisuuteen.”²¹ Tätä vastoin Yhdysvalloissa Trump tyytyi sättimään tuomioistuimia ja ihmettelemään oikeusvaltion toimintaa. Puolan hallitus puolestaan kielsi koko EU:n oikeusvaltiomekanismin oikeudellisen perustan sekä komission kritiikin oikeusvaltion heikentymisestä. Suomessa oikeusvaltion perusteet eivät ole samalla tavoin järkkyneet, vaikka poliittisen tarkoituksenmukaisuuden logiikka ja lainvalmistelun kiire sekä huolimattomuus ovat herättäneetkin perusteltua huolta oikeusvaltion toiminnasta.

19. PeVL 9/2016 vp.

20. Juha Sipilä: Pääministerin ilmoitus lainsäädännön valmistelusta 21.2.2017. (<http://www.juha-sipila.fi/blogi.html>, 21.3.2017.)

21. Sipilä 2017.

6. Johtopäätökset

Edellä esitettyjen kolmen esimerkin valossa näyttää siltä, että niin Suomessa kuin kansainvälisestikin vallitsee verraten laaja yhteisymmärrys oikeusvaltion keskeistehtävistä. Eri asia on, hyväksytäänkö näitä keskeistehtäviä vai ei. Oikeusvaltion tehtävänä on yhtäältä mahdollistaa valtion tavoitteellinen ohjaaminen ja toisaalta rajoittaa sitä. Yleisellä tasolla oikeus yhteiskuntapolitiikan tekemisen rajoitteena on oikeusvaltion käsitteellisessä ytimessä, joka ei ole kovinkaan kiistanalainen. Tämä rajoittava tehtävä ei kuitenkaan suppeimpien oikeusvaltiokäsitteiden mukaan rajoita ainoastaan lakia toimeenpanevia viranomaisia ja lakia soveltavia tuomioistuimia, vaan myös lainsäätäjää. Kontrolli rakentuu sitä kautta, että useimmat valtiot ovat osana kansainvälistä yhteisöä, Euroopan unionia, tai kotoperäisten kehityskulkujen seurauksena oikeudellisesti velvoittavalla tavalla sitoutuneet perus- ja ihmisoikeuksiin oikeusvaltion sisällöllisinä pidäkkeinä.

Nämä pidäkkeet oikeuskansleri Jonkka tiivistää vuoden 2015 oikeuskanslerin kertomuksessa hyvin: ”Oikeusvaltion keskeisiä periaatteita ovat valtiovallan kolmijako ja julkisen vallan lakisidonnaisuus sekä se, että julkinen valta takaa ja suojelee ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista ja että kaikki julkisen vallan käyttö voidaan saattaa oikeudelliseen kontrolliin.”²² Toisin sanoen valtio hallitsee oikeutta yksityiskohdissaan ja oikeus valtion fundamentteja.

Tämä ajatus on merkittävältä osin yhtenevä niin yhdysvaltalaisessa, eurooppalaisessa kuin suomalaisessakin oikeusvaltiokeskustelussa. Oikeusvaltiolla on tässä mielessä yhteinen, ylikansallinen ydin. Tämä ydin yhtäältä mahdollistaa kaikkien valtion toimielinten toiminnan ja toisaalta rajoittaa niiden toimintaa.

22. K 4/2016 vp s. 12.