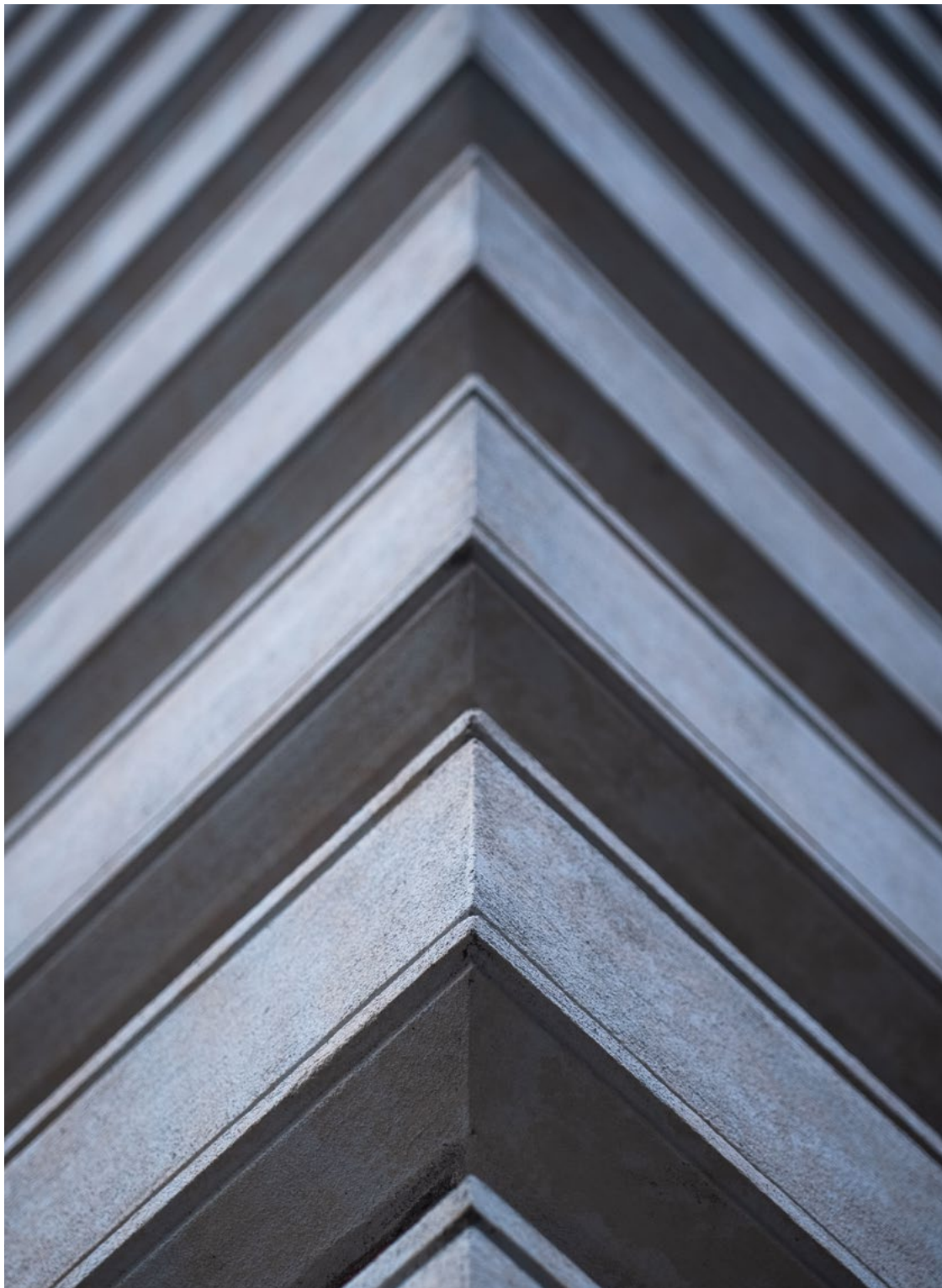




#3

Oikeusvaltio ja oikeusvarmuus Euroopan unionissa

Juha Raitio



Abstract

In this article the EU concepts of rule of law and legal certainty are studied from the perspective of legal theory and EU law. The rule of law and legal certainty are both underlying principles of Western societies. They are neither defined in any paragraph of national laws nor in international treaties. Both are principles, which comprise various more precise principles from the perspective of their scope of application. The rule of law is both normative and legal cultural principle, which illustrates the legal system of an active civil society in the European context. Legal certainty, in turn, relates especially to the demand of predictability in legal decision-making, which is one of the elements of the rule of law as well. Both the rule of law and the principle of legal certainty have formal and substantive meaning, which can be illustrated by referring to the Article 2 TEU according to which the rule of law requires liberal democracy and the protection of human rights.

1. Johdanto

Oikeusvaltio on hyvin ajankohtainen aihe eurooppalaisessa oikeuden ja politiikan tutkimuksessa. Euroopan unioni on viime vuosina kehittänyt oikeusvaltiollisuutta monin eri tavoin. Esimerkiksi komissio julkaisi vuonna 2014 toimintakehyksen (COM (2014) 158 final), jolla torjutaan oikeusvaltion systeemisii eli järjestelmäta-son uhkia jäsenvaltioissa. Muita esimerkkejä ovat Euroopan unionin perusoikeusvi-raston (FRA) perustaminen ja toiminta (ks. esim., Neuvoston asetus (EY) N:o 168/2007; FRA Opinion – 2/2016), SEU 7 artiklan menettely (ks. esim. asia T-337/03, joka koski silloisen EU 7 artiklan nykyistä SEU 7 artiklaa vastaavaa menettelyä) valvoa SEU 2 artiklan mukaisten arvojen loukkaamattomuutta, komission vuosittaisiin ns. oikeusvaltiora-portteihin johtanut kehitys (ks. European Parliament resolution of 25 October 2016) ja viimeisimpänä uudistuksena ns. ehdolli-suusjärjestelmäasetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 edellyttämä oikeusvaltiollisuu-den toteutuminen EU:n varoja saavan jäsenvaltion hallinnossa. Lisäksi EU-tuo-mioistuini on tunnustanut oikeusvaltion merkittävän periaatteellisen painoarvon oikeuskäytännössään (asia C-619/18 R, kohdat 81–84). Käytännössä etenkin Puolan ja Unkarin oikeusvaltiollisuuteen liittyvät ongelmat ovat olleet usein sekä komissiossa (ks. oikeusvaltioraportit eli komission tiedonannot COM (2020) 580 final; COM (2021) 700 final) että EU-tuo-mioistuimessa tutkittavina etenkin liittyen tuomioistuinten riippumattomuuteen (asia C-64/16, kohdat 30, 36; Puolaa koskien, asiat C-216/18 PPU, kohta 48; C-619/18, kohta 21; C-619/18 R; C-192/18; C-558/18 & C-563/18; C-791/19; C-55/20).

Oikeusvaltiollisuuden toteutumisella on perustavanlaatuisen merkitys paitsi kansanvallan ja perusoikeuksien turvaami-selle, myös käytännön oikeudenhoidolle kansallisella tasolla. EU-oikeus asettaa tiettyjä reunaehtoja esimerkiksi jäsenvalti-oiden tuomioistuinlaitoksien rakenteelli-selle riippumattomuudelle. EU:n sisäinen oikeusalue – ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue” – rakentuu jäsenvaltioiden keskinäiselle luottamukselle ja siihen lähei-sesti liittyvälle vastavuoroisen tunnustami-sen periaatteelle. Negatiivinen oikeusvaltio-kehitys on noussut esiin erityisesti oikeu-denkäynnissä, jotka ovat koskeneet rikoksentehtäjän tai rikoksesta epäillyn luovuttamista jäsenvaltioiden välillä (ks. esim. asia C-216/18). Oikeusvaltio-ongel-mien ilmetyä tuomarit ovat olleet haluttomia luovuttamaan henkilöä jäsenvaltioon, jonka oikeusvaltiorakentei-den kestävydestä – esimerkiksi tuomiois-tuinlaitoksen riippumattomuudesta – on ollut epäilystä. Epävarmuus EU:n sisällä voi johtaa eri jäsenvaltioiden oikeusviran-omaisten keskinäisen luottamuksen murenemiseen, millä voi olla laajakantoisia vaikutuksia paitsi rikosoikeudellisille luovuttamismenettelyille, myös lukuisille muille vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle rakentuville sääntelytoimille. Kyseinen sääntelytekniikka nimittäin läpäisee EU-oikeuden koskien muiden ohella esimerkiksi turvapaikkahakemusten käsittelyä, siviilioikeudellisten tuomioiden täytäntöönpanoa ja tavaroiden liikkumista sisämarkkinoilla. Näiden oikeusvaltiolli-suutta edistävien toimenpiteiden ja oikeusvaltiollisuutta uhkaavien kehityskul-kujen taustoittamiseksi voidaan esittää kysymys, millä tavoin oikeusvaltio ja oikeusvarmuus ymmärretään Euroopan unionissa.

2. Oikeusvaltio edellyttää oikeusvarmuutta

Oikeusvaltio ja oikeusvarmuus ovat oikeusperiaatteina tulkinnallisesti läheisessä yhteydessä toisiinsa, mutta niillä on eri merkityssisältö. Oikeusvaltio-periaate asettaa pidäkkeitä vallankäytölle ja pyrkii estämään vallan väärinkäytön. Näitä vallankäytön pidäkkeitä syntyy vapaassa ja demokraattisessa kansalaisyhteiskunnassa esimerkiksi jokaisen oikeussuojaa turvaavien prosessuaalisten periaatteiden ja erilaisten perus- ja ihmisoikeuksien kautta. Vastakohtana tällaiselle liberaaliin demokratiaan kytkeytyvälle oikeusvaltiollisuudelle on epäliberaalin demokratian

Liberaalin ja epäliberaalin demokratian yhteensopimattomuus aiheuttaa ongelmia EU:n yhtenäisyydelle

delle on epäliberaalin demokratian autoritäärisen hallinnon käsitys oikeusvaltiosta, jossa oikeus on keino käyttää valtaa, jossa tuomioistuimet eivät ole riippumattomia ja jossa valistuksen ajoista periytyvää jakoa lainsäädäntö-, tuomio- ja toimeenpanovaltaan ei noudateta. Hirvosen (2021,

erityisesti s. 325) sanoin epäliberaaleilla valtioilla on etno-nationalistinen fantasia-kansa vailla demokratiaa, oikeusvaltiota ja ihmisoikeuksia.

Tämä liberaalin ja epäliberaalin demokratian (*illiberal democracy*, ks. esim. Bugarič, 2016) yhteensopimattomuus aiheuttaa nykyisin ongelmia EU:n yhtenäisyydelle, mikä heijastuu esimerkiksi edellä viitatuissa Puolaa ja Unkaria koskeneissa oikeustapauksissa. Ehkä on vertailun vuoksi hyvä todeta, että Itä-Euroopan maissa kommunistihallinnon aikana oikeus ymmärrettiin hallinnon työkaluksi saavuttaa yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, eli siis hallituksen vallankäytön välineeksi, ei pidäkkeeksi (Rule by law -ajattelusta Itä-Euroopassa ks. Sajo, 1996). Oikeusvaltion määrittelyä leimaa siten kontekstisidonnaisuus ajan ja paikan suhteen.

Oikeusvaltio-periaate on siten paitsi normatiivinen myös oikeuskulttuurinen käsite (Tuori, 2007, s. 222). Tuorin (2000, s. 163–216; 2002a, s. 147–196) kriittisen oikeuspositivismin perusteeksi oikeuden pinta- ja syvätasosta selkeyttää oikeusvaltio-käsitteen moniulotteisuutta. Oikeuden pintatasolla ei ole oikeusvaltion määritelmäksi soveltuvaa erityistä normiformulaatiota, siis pykälää, momenttia tai artiklaa säännöstekstissä. Oikeuden syvemmillä tasoilla sen sijaan oikeuskulttuurin ja vuosisatojen kehityksen tuloksena on vakiintunut se tulkintakonteksti, jossa oikeusvaltiollisuus voidaan ymmärtää yhtenä demokraattisen kansalaisyhteiskunnan keskeisenä osatekijänä. On selvää, ettei oikeusvaltio-käsite ole syntynyt eikä kehittynyt ilman kansainvälisiä vaikutteita. Kotimaista ja eurooppalaista tulkintaa oikeusvaltio-periaatteesta on leimannut vertailu etenkin angloamerikkalaiseen *rule of law* -käsitteeseen ja saksalaiseen

Rechtsstaat-käsitteeseen (Ks. esim. Jyränki, 1978, s. 41–42; Tuori, 2002b, s. 49–65; Raitio, 2003, s. 134–146; Tuori, 2007, s. 221–247).

Myös oikeusvarmuuden periaate on niin moniulotteinen, ettei siitä ole erityistä normiformulaatiota määritelmäksi. Esimerkiksi Groussot (2006, s. 189) on katsonut, että oikeusvarmuus heijastaa vaatimusta oikeusjärjestelmän selkeydestä, vakaudesta ja rationaalisuudesta. Suomessa oikeusvarmuutta on pidetty perinteisesti melko muodollisena periaatteena. Esimerkiksi Nieminen (2004, s. 107) on tulkinnut oikeusvarmuuden olevan oikeusvaltiollisuuden muodollinen puoli, joka viittaa suurelta osin lainkäytön ennakoitavuuteen ja siten lainalaisuusperiaatteeseen. Oikeusvarmuudella on silti myös aineellinen puoli, jonka voidaan tulkita olevan oikeudenmukaisuuden toteutuminen. Se puolestaan liittyy siihen, että valtioelimet ovat sidottuja turvaamaan jokaisen perus- ja ihmisoikeudet. Oikeusvarmuuden periaatetta on siten määritelty sekä muodollisena että aineellisena periaatteena.

Analyttisen oikeustieteen piirissä Aarnio (1987, s. 3; 1997, s. 191) ja Peczenik (1989, s. 32) ovat katsoneet oikeusvarmuuden periaatteen edellyttävän, että oikeusvaikutuksen omaavien päätösten tulee olla sekä ennakoitavia että hyväksyttäviä. Oikeusvarmuuden periaatteeseen liittyvä oikeusturvaodotus voidaan liittää kahteen seikkaan: mielivallan ja ennakoimattoman lainkäytön kieltoon sekä siihen, että päätöksen tulee vastata kyseessä olevan oikeuskulttuurin vakiintuneita arvoja ja tietoja todellisuudesta (ks. Aarnio, 1987, s. 158–229, erityisesti rationaalisesta hyväksyttävyydestä, s. 188–193).

Edellytys oikeuden hyväksyttävyydestä voidaan liittää oikeusnormien pätevyyttä

koskevan akateemisen keskustelun piiriin (Aarnio, 1987, s. 33–38; Bengoetxea, 1993, s. 56–57; Wróblewski, 1992, s. 75–83). Oikeusnormien pätevyydelle on usein asetettu kolme kriteeriä, joille tutkijat ovat antaneet eri nimikkeitä. Siltala (2000, s. 182) on käyttänyt termejä positivistinen, sosiologinen ja aksiologinen (naturalistinen) pätevyys ja viitannut samalla vastavasti oikeuspositivismiin, oikeudellisen realismiin ja luonnonoikeusteorioiden keskeisiin postulaatteihin (Raitio, 2014, etenkin s. 522–526). Aarnio (1989, s. 84–89), puolestaan puhuu oikeusnormin hyväksyttävyydestä, oikeusnormien muodollisesta voimassaolosta ja voimassaolosta tehokkuutena, joka liittyy normien tosiasiallisiin vaikutuksiin yhteiskunnassa. Näistä oikeusnormien pätevyuden kolmesta kriteeristä olen johtanut oman käsitykseni oikeusvarmuuden periaatteen. Analogisesti tulkiten olen johtanut Wróblewskin (1992, s. 75–83) systeemisestä, faktuaalisesta ja aksiologisesta normien pätevyyttä koskevasta mallista oikeusvarmuuden periaatetta täsmentävät käsitteet muodollinen, faktuaalinen ja aineellinen oikeusvarmuus (Raitio 2003, s. 372–376). Aineellisen oikeusvarmuuden käsitettä on kritisoitu oikeuskirjallisuudessa siitä, että se sisältää toisiinsa nähden yhteensopimattomia arvoja ja intressejä niin, että niiden väliset kollisiot uhkaavat jäädä epämääräisen aineellisen oikeusvarmuuden käsitteen peittämiksi (Tuori 2003, s. 360–362).

Sittemmin esimerkiksi Paunio (2013) on myös turvautunut aarniolaiseen oikeusvarmuuden jaotteluun analysoidessaan monikielisen EU-tuomioistuimen ratkaisuita. Hän on valinnut oikeuskäytännöstä esimerkkinsä niin, että kielellisen tulkinnan ollessa riittämätöntä erikielisten

käännösversioiden ristiriitaisuuden vuoksi teleologinen tulkinta ja samalla aineellinen oikeusvarmuus korostuvat (ks. esim. asiat 100/84; C-428/02; C-161/06; C-506/06). Monissa tapauksissa oikeusvarmuus voidaan hänen mukaansa ymmärtää keinona oikeuttaa tietty lopputulos tai oikeudellinen tulkintaratkaisu. Oikeudellisten ratkaisuiden perusteluiden koheerenssi edistää nimenomaan oikeusvarmuuden aineellista ulottuvuutta. Eurooppalaisiin maihin kohdentuvan oikeusvertailun keinoin on myös voitu todeta tendenssi hakea tulkinnallista tasapainoa oikeusvarmuuden muodollisen ja aineellisen ulottuvuuden välille (Fenwick, Siems, & Wrba, 2017, s. 7).

3. Oikeusvaltio EU:ssa

Tarkastelun lähtökohtana on se, että nykyisten ja tulevien EU:n jäsenvaltioiden tulee sitoutua SEU 2 artiklasta ilmenevään EU:n arvopohjaan. Mainitussa artiklassa todetaan seuraavaa:

”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.”

Oikeusvaltiollisuus on EU:n arvopohjan osana EU-jäsenyyden ehto. Vuonna 1993 Eurooppa-neuvosto selkeytti niitä ehtoja, joita EU-jäsenyyttä hakevien

maiden tulee täyttää. Näiden ns. Kööpenhaminan kriteereiden mukaisesti jäsenyyttä voivat hakea kaikki eurooppalaiset maat, jotka noudattavat vapauden, demokratian, ihmisoikeuksien, perusvapauksien kunnioittamisen ja oikeusvaltion periaatteita (Jääskinen, 2007, s. 61). Nykyisin oikeusvaltio-periaatteen kunnioittaminen jäsenyysehtona ilmenee perussopimuksesta, sillä SEU 49 artiklan mukaisesti SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja kunnioittava ja edistävä Euroopan valtio voi hakea Euroopan unionin jäsenyyttä. Oikeuskirjallisuudessa on perustellusti katsottu, että EU:n jäseneksi pyrkivän maan ihmisoikeustilannetta, demokratiaa ja oikeusvaltiollisuutta on perusteellisesti arvioitu, kun taas EU:n jäsenvaltioiden oikeusvaltio-periaatteen noudattamiseen tai ihmisoikeustilanteeseen on ollut selvästi hankalampi puuttua. (Raulus, 2016, s. 25-27).

Laajemmasta eurooppalaisesta näkökulmasta oikeusvaltiollisuutta tulee tulkita myös Demokratiaa oikeusteitse -komission eli niin kutsutun Venetsian komission työn pohjalta. Venetsian komissio luetteloi raportissaan oikeusvaltio-käsitteeseen sisältyvän seuraavia osatekijöitä:

- laillisuusperiaate, mikä viittaa lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyteen, vastuullisuuteen (*accountability*), demokraattisuuteen ja moniarvoisuuteen
- oikeusvarmuus
- toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltä (*prohibition of arbitrariness*)
- pääsy riippumattomiin ja puolueettomiin tuomioistuimiin
- tehokas tuomioistuINVALVONTA, johon kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (*respect for human rights*, ks.

tehokkaan oikeussuojan vaatimuksesta esim. asia 294/83, kohta 23) ja

- yhdenvertaisuus lain edessä (Ks. Venetsian komissio, 2011, kohta 41, Pech, 2013, s. 115).

EU-oikeudessa oikeusvaltio on perustuslaillinen periaate, joka muodostuu sekä muotoa että sisältöä koskevista osatekijöistä (ks. oikeusvaltio-käsitteen sekä muodollista että aineellista ulottuvuutta koskevan tulkinnan tueksi esim. asiat C-50/00 P, kohdat 38–39; C-402/05 P & C-415/05, kohta 316 sekä ihmisoikeustuomioistuimesta *Stafford v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 63). Tämä tarkoittaa, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen liittyy olennaisesti demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen niin, ettei demokratiaa voi olla eikä ihmisoikeuksia kunnioittaa, jos oikeusvaltioperiaatetta ei noudateta, ja päinvastoin (ks. esim. Broekman, 1999, s. 205). Oikeuskirjallisuudessa on erotettu oikeusvaltion aineellista ja muodollista ulottuvuutta korostava laaja tulkinta (*thick rule of law*) suppeasta tulkinnasta (*thin rule of law*), joka korostaa vain muodollista tulkintaa (ks. esim. McCorquodale, 2016, erityisesti s. 284–285; Pech, 2013, s. 108–129). Yksilöiden oikeussuojan korostus vaikuttaa vahvistavan oikeusvaltio-käsitteen laajaa tulkintaa (ks. esim. Von Bogdandy, Antpöhler & Ioannidis, 2017, erityisesti s. 226).

Varsin tuore oikeusvaltiollisuutta koskeva määrittely on ns. ehdollisuusjärjestelmäasetuksessa (EU, Euratom) 2020/2092, jonka johdanto-osion (*preamble*) 3 kohdassa todetaan viitteinen seuraavaa:

”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 periaatetta (asia C-496/99 P, kohta 63), joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia, sekä oikeusvarmuuden (asia 212–217/80, 10 kohta), toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon (yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, kohta 19), riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten takaaman tehokkaan oikeussuojan, mukaan lukien oikeussuojan saatavuus (asiat C-64/16, kohdat 40–41; C-216/18 PPU, kohdat 63–67), sekä vallanjaon (asiat C-477/16, 36 kohta; C-452/16, 35 kohta; C-279/09, 58 kohta) periaatteita.”

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 julkaistuu komission toimintakehykseen (COM (2014) 158 final), jolla torjutaan oikeusvaltion systeemisii eli järjestelmätason uhkia jäsenvaltioissa (tarkemmin, Leppävirta, 2016).

EU-tuomioistuin on hiljattain tulkinnut, että kyseinen ehdollisuusjärjestelmäasetus täyttää oikeusvarmuuden periaatteen vaatimukset ja että jäsenvaltiot

kykenevät riittävän tarkasti selvittämään oikeusvaltio-periaatteen keskeisen sisällön. EU-tuomioistuin selkeästi torjui ajatuksen siitä, että oikeusvaltio-periaate olisi siinä määrin monitulkintainen, ettei sillä voitaisi nähdä normatiivista sitovuutta ja jätti kumoamatta ehdollisuusjärjestelmäasetuksen. EU-tuomioistuin toi esiin, että ehdollisuusjärjestelmäasetuksessa viitataan oikeusvaltiollisuuden yhteydessä lainalaisuusperiaatteeseen, oikeusvarmuuden periaatteeseen, toimeenpanovallan väärinkäytön kieltoon, tehokkaan oikeus-suojan vaatimukseen ja vallanjako-oppiin, joista kaikista on EU-tuomioistuimen täsmentävää ja selkeyttävää oikeuskäytäntöä (ks. asia C-156/21, kohdat 200-201; vrt. kohdat 229, 230).

4. Oikeusvarmuus EU:ssa

Oikeusvarmuus on tarkkarajaisempi oikeusperiaate kuin vallan kolmijako-oppiin kytkeytyvä lähinnä valtiosääntöoikeudellisen ulottuvuuden omaava oikeusvaltio. EU-tuomioistuimen mukaan oikeusvarmuus edellyttää toisaalta lainsäädännöltä selkeyttä ja toisaalta lainkäytöltä ennakoitavuutta (ks. asiat C-308/06, kohta 69; C-110/03, kohta 30; C-156/21, kohta 223). Oikeuskirjallisuudessa on oikeusvarmuuden periaatteen yhteydessä usein korostettu, että kyseessä on yleinen oikeusperiaate, joka on yhteinen kaikille jäsenvaltioille. Schermersin ja Waelbroeckin (1992, s. 52–69) tavoin oikeusvarmuuden periaate voidaan jakaa seuraaviin osatekijöihin

- a) taannehtivien oikeusvaikutusten kieltö
- b) oikeutettujen odotusten suoja
- c) saavutettujen oikeuksien suoja
- d) määräaikojen laskeminen
- e) ymmärrettävän kielen vaatimus.

Schermers ja Waelbroeck (1992, s. 53, jossa viitataan esim. asiaan 143/83) toteavat lisäksi, että kaikki keskeiset prosessuaaliset vaatimukset, esimerkiksi tuomioiden ja hallintopäätösten perusteluvaatimus, edistävät oikeusvarmuuden toteutumista. Perusteluvollisuutta edellytetään SEUT 296 artiklassa, jonka mukaan toimielinten säädökset perustellaan ja niissä viitataan perussopimuksissa määrättyihin ehdotuksiin, aloitteisiin, suosituksiin, pyyntöihin ja lausuntoihin. EU-oikeudessa perusteluvollisuus liittyy ehkä selvimmin EU:n toimielinten julkisuusperiaatteesta ja päätöksenteon avoimuudesta käytyyn keskusteluun (ks. esim. asiat. T-81/95; T-105/95).

Schermers ja Waelbroeck ovat liittäneet oikeusvarmuuden käsittelyn yhteyteen useita yleisiä oikeusperiaatteita, jotka turvaavat lainkäytön ennakoitavuutta. Ensinnäkin he mainitsevat periaatteen, jonka mukaan viranomaisten tulee noudattaa heitä sitovia säännöksiä ja vakiintuneita käytäntöjä (*patere legem quam ipse fecisti, Selbstbindung, estoppel*), mitä voidaan perustella oikeuskäytännön avulla (Schermers & Waelbroeck, 1992, s. 69; esim. asiat 432/85, kohta 15, 138/79, T-241/97). Tätä periaatetta voidaan luontevasti käsitellä myös luottamuksen suojan periaatteen osatekijänä (ks. estoppel-doktriinista ja luottamuksensuojasta esim. Raitio, 2003, s. 200–214). Se, ettei samasta teosta saa rangaista kahdesti (*ne bis in idem*; ks. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artikla ja oikeuskäy-

tännöstä periaatetta rajaavia ja täsmentäviä esimerkkejä, kuten, asiat 14/68, kohta 11; 137/85, kohta 23; 45/69, kohdat 60–61 ja uudemmassa oikeuskäytännöstä esim. asia C-617/10), on omiaan turvaamaan ennakoitavan lainkäytön vaatimusta. Rangaistusta ei saa langettaa ilman tekohetkellä voimassa ollutta lakia (*nulla poena sine lege*; ks. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artikla ja oikeuskäytännöstä esim. asia 63/83, kohta 22), mikä voidaan myös mieltää oikeusvarmuuden, erityisesti taannehtivuuskiellon, piiriin. Oikeusvarmuus on tullut punnittavaksi myös oikeusvoimaa (*res judicata*; ks. esim. asia C-529/09, kohdat 66–67) ja kansallista prosessiautonomiata koskevassa tulkintayhteydessä.

Vaikka oikeusvarmuudella onkin yhteyksiä moniin yleisiin oikeusperiaatteisiin, niin voidaan kuitenkin oikeuskäytännön perusteella tähdentää erityisesti oikeutettujen odotusten suojan ja taannehtivuuskiellon merkitystä oikeusvarmuuden keskeisimpinä osatekijöinä (ks. Raitio, 2003, s. 187–263). EU-oikeudellisessa oikeuskäytännössä oikeusvarmuuden periaatetta on sovellettu erityisesti vaatimuksena lainkäytön ja hallintotoiminnan ennakoitavuudesta (ks. asiat T-51/89; T-564/12, kohta 119). Tähän liittyen EU-kansalaisten tulee myös voida luottaa siihen, että heitä sitovat voimassa olevat lait ovat päteviä. Laajimmassa merkityksessään oikeusvarmuus merkitsee oikeuskäytännön mukaan sitä, että EU:n lainsäädännön tulee olla yksiselitteistä ja sen soveltamisen tulee olla ennustettavaa kaikille niille, jotka ovat sen alaisia (ks. esim. asiat 70/83; 212–217/80; 44/81; 325/85, kohta 18).

5. Johtopäätöksiä

Olen edellä tulkinnut, että oikeusvaltiolla ja oikeusvarmuudella on oikeusperiaatteina molemmilla sekä muodollinen että aineellinen ulottuvuutensa. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että oikeuskirjallisuus-

Yleisemmältä kannalta tarkasteltuna oikeusvaltio-periaatetta koskeva oikeuskäytäntö kytkeytyy Montesquieun vallan kolmijako-oppiin.

nessa varsin yleisesti käytetty laaja oikeusvaltio-käsite (*thick rule of law*) johtaa siihen, että oikeusvaltiollisuuden osatekijänä oikeusvarmuudellakin tulee olla laaja tulkinta (*thick legal certainty*), mitä edellä esitetty kuvaus oikeusvarmuuden osaperiaatteista tukee. Oikeusvaltiollisuuden yhteys perus- ja ihmisoikeuksiin SEU 2 artiklassa perustelee osaltaan tätä oikeusvaltiollisuuden – mutta myös oikeusvarmuuden – laajentavaa tulkintaa. Käytännössä oikeusvaltio-periaate soveltuu usein argumentiksi tapauksiin, joissa on kyse tuomioistuimen riippumattomuudesta (ks. asiat C-64/16, kohdat 30, 36; Puolaa koskien, C-216/18, kohta 48; C-619/18, kohta 21). Yleisemmältä kannalta tarkasteltuna oikeusvaltio-periaatetta koskeva

oikeuskäytäntö kytkeytyy Montesquieun vallan kolmijako-oppiin (ks. esim. asia C-477/16, kohta 36).

Oikeusvarmuuden periaate eroaa EU-oikeudessa oikeusvaltio-periaatteesta siten, että sen soveltamisala on hieman tarkkarajaisempi. Oikeusvarmuus kytkeytyy oikeuskäytännössä oikeutettujen odotusten suojaan (*Vertrauensschutz*, ks. esim. asiat 289/81, kohta 21; T-571/93; C-17/03), taannehtivan lainsäädännön kieltoon (ks. esim. asia 98/78, kohdat 15, 20) ja muihin oikeusperiaatteisiin, joilla on oikeusvaltiollisuutta täsmällisempi soveltamisala. Voidaan myös todeta, että suhteellisuusperiaate tulee usein punnittavaksi suhteessa oikeusvarmuuteen (ks. esim. asia C-724/17). Laaja oikeusvarmuuden periaate (*thick legal certainty*) voidaan nähdä eräänlaisena käsitteellisenä liukumana oikeudellisen ratkaisutoiminnan ennakoitavuuden ja hyväksyttävyyden välillä. Toisin sanoen moderni käsitys eurooppalaisesta oikeusvaltiosta ja

oikeusvarmuudesta sen osana vaatii punnintaa ja tasapainoilua muodollisen ja aineellisen tulkinnan välillä (ks. Raitio, 2003, s. 387).

Kirjoittaja

Juha Raitio

OTT, VT Juha Raitio (s. 1967) on Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan eurooppaoikeuden professori (2007-) ja varadekaani, jonka vastuualueena on yhteiskunnallinen vuorovaikutus, viestintä ja kestävään kehitykseen liittyvät kysymykset. Lisäksi hän toimii Helsingin yliopiston yliopistokollegion puheenjohtajana. Hän on kansainvälisesti tunnettu EU-oikeuden asiantuntija ja eurooppaoikeuden alan kansainvälisen kattojärjestö FIDE:n johtokunnan jäsen.



Lähteet

VIRALLISLÄHTEET

Euroopan unioni

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 13

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi, EUVL, N:o L 4331, 22.12.2020, 1–10

Neuvoston asetukset (EY) N:o 168/2007, annettu 15 päivänä helmikuuta 2007, Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta, EUVL, N:o L 53, 22.2.2007, 1–14

European Parliament resolution of 25 October 2016 with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, 2015/2254 (INL).

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

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

Komission tiedonanto oikeusvaltion tilasta Euroopan unionissa, COM (2020) 580 final, 30.9.2020

Komission tiedonanto oikeusvaltion tilasta Euroopan unionissa, COM (2021) 700 final, 20.7.2021

Muut virallislähteet

Euroopan neuvoston Demokratiaa oikeusteitse -komissio (Venetsian komissio), 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

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Euroopan unionin tuomioistuim

Asia 14/68 Walt Wilhelm (1969) ECR 1

Asia 45/69 Boehringer (1970) ECR 769, s. 807

Asia 98/78 Racke, ECLI:EU:C:1979:14

Asia 138/79 Roquette Frères (1980) ECR 3333

Yhdistetyt asiat 212–217/80, Salumi, ECLI:EU:C:1981:270

Asia 44/81 Saksa v. komissio (1982) ECR 1855

Asia 289/81 Mavridis, ECLI:EU:C:1983:142

Asia 63/83 Kirk (1984) ECR 2689, s. 2718

Asia 70/83 Kloppenburg (1984) ECR 1075, s. 1086

Asia 143/83 komissio v. Tanska (1985) ECR 427, s. 435

Asia 294/83 "Les Verts" (1986) ECR 1339

Asia 100/84 komissio v. Yhdistyneet kuningaskunnat (1985) ECR 1169

Asia 137/85 Maizena (1987) ECR 4587, s. 4609

Asia 325/85 Irlanti v. komissio (1987) ECR 5041, s. 5088

Asia 432/85 Souna (1987) ECR 2229, s. 2247

Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst, ECLI:EU:C:1989:337

Asia T-51/89 Tetra Pak Rausing (1990) I-362

Asia T-571/93 Lefebvre, ECLI:EU:T:1995:163

Asia T-81/95 Interhotel (1997) ECR II-1265

Asia T-105/95 WWF (1997) ECR II-313

Asia T-241/97 Stork Amsterdam (2000) ECR II-309

Asia C-496/99 P, CAS Succhi di Frutta, ECLI:EU:C:2004:236

Asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores (2002) ECR I-6677

Asia C-428/02 Fonden Marselisborg (2005) ECR I-1527

Asia C-17/03 VEMW, ECLI:EU:C:2005:362

Asia C-110/03 Belgia v. komissio (2005) ECR I-2801

Asia T-337/03 Bertelli Gálves (2004) ECR II-1041

Yhdistetyt asiat C-402/05 P & C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat (2008) ECR I-6351

Asia C-161/06 Skoma-Lux (2007) ECR I-10841

Asia C-308/06 Intertanko (2008) ECR I-4057

Asia C-506/06 Mayr (2008) ECR I-1017

Asia C-279/09, DEB, ECLI:EU:C:2010:811

Asia C-529/09 komissio v. Espanja, ECLI:EU:C:2013:31

Asia C-617/10 ÅkerbergFransson, ECLI:EU:C:2013:280

Asia T-564/12 Ministry of Energy of Iran, ECLI:EU:T:2015:599

Asia C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117

Asia C-477/16, Kovalkovas, ECLI:EU:C:2016:861

Asia C-452/16 PPU, Poltorak, ECLI:EU:C:2016:858

Asia C-724/17 Skanska, ECLI:EU:C:2019:204

Asia C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586

Asia C-619/18, komissio v Puola, ECLI:EU:C:2018:910

Asia C-619/18 R, komissio v Puola, ECLI:EU:C:2018:1021

Asia C-192/18 komissio v Puola, ECLI:EU:C:2019:924

Yhdistetyt asiat C-558/18 & C-563/18 Miasto Łowicz, ECLI:EU:C:2020:234

Asia C-791/19 komissio v Puola, ECLI:EU:C:2021:596

Asia C-55/20 Minister Sprawiedliwości, ECLI:EU:C:2022:6

Asia C-156/21 Unkari v parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:97

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Stafford v. Yhdistynyt kunin-gaskunta, tuomio 28.5.2002, no. 46295/99

KIRJAT

Aarnio, A. (1987). *The Rational as Reasonable, A Treatise on Legal Justification*. Dordrecht: D. Reidel Publishing Company.

Aarnio, A. (1989). *Laintulkinnan teoria, Yleisen oikeustieteen oppikirja*. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Aarnio, A. (1997). *Reason and Authority, A Treatise on the Dynamic Paradigm of Legal Dogmatics*. Aldershot: Ashgate.

Bengoetxea, J. (1993). *The Legal Reasoning of the European Court of Justice, Towards a European Jurisprudence*. Oxford: Clarendon Press.

Broekman, J.M. (1999). *The Philosophy of European Union Law*. Leuven: Peeters.

Bugarič, B. (2016). Protecting Democracy inside the EU: On Article 7TEU and the Hungarian

Turn to Authoritarianism.

Teoksessa C. Closa & D. Kochenov (toim.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union* (s. 82–101). Cambridge: Cambridge University Press.

Fenwick, M., Siems, M. & Wrba, S. (2017). *The Shifting Meaning of Legal Certainty in Comparative and Transnational Law*. Oxford: Hart Publishing.

Grossot, X. (2006). *General Principles of Community Law*. Groningen: Europa Law Publishing.

Jyränki, A. (1978). *Presidentti, Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 123. Vammala: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Jääskinen, N. (2007). *Euroopan unioni, oikeudelliset perusteet*. Helsinki: Talentum.

Nieminen, L. (2004) *Euroop-palaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyyvä Eurooppa*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 259. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Paunio, E. (2014). *Legal Certainty in Multilingual EU Law*. Surrey: Ashgate.

Pech, L. (2013). 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 D. Kochenov & F. Amtenbrink (toim.), *EU's Shaping of the International Legal Order*, (s. 108–129). Cambridge: Cambridge University Press.

Peczenik, A. (1989). *On Law and Reason*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Raitio, J. (2003). *The Principle of Legal Certainty in EC Law*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Raulus, H. (2016). The Growing Role of the Union in Protection of Rule of Law. Teoksessa , F.A.N.J. Goudappel & E.M.H. Hirsch Ballin (toim.), *Democracy and Rule of Law in the European Union, Essays in Honour of Jaap W. de Zwaan* (s. 25–37). Haag: Asser Press.

Sájo, A. (1996). Rule by Law in East Central Europe. Teoksessa V. Gessner, A. Hoeland & C. Varga (toim.), *European Legal Cultures* (s. 471–473). Aldershot: Dartmouth.

Schermers, H.G. & Waelbroeck, D.F. (1992). *Judicial Protection in the European Union* (Fifth edition). Haag: Kluwer Law and Taxation Publishers.

Siltala, R. (2000). *A Theory of Precedent, From Analytical Positivism to a Post-Analytical Philosophy of Law*. Oxford: Hart Publishing.

Tuori, K. (2000). *Kriittinen oikeuspositivismi*. Vantaa: WSOY lakitieto.

Tuori, K. (2002a). *Critical Legal Positivism*. Aldershot: Ashgate.

Tuori, K. (2002b). *Foucault'n oikeus, Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta*. Vantaa: WSOY lakitieto.

Tuori, K. (2007). *Oikeuden ratio ja voluntas*, Helsinki: WSOYpro.

Von Bogdandy, A., Antpöhler, C. & Ioannidis, M. (2017). Protecting EU values, Reverse Solange and the Rule of Law Framework. Teoksessa A. Jacob & D. Kochenov (toim.), *The Enforcement of EU law and Values* (s. 218–233), Oxford: Oxford University Press.

Wróblewski, J. (1992). *The Judicial Application of Law*. Law and Philosophy Library, vol. 15. Toim. Z. Bankowski & N. MacCormick. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

ARTIKKELIT

Leppävirta, L. (2016). Onko oikeusvaltio-periaatteelle perustuvalla Euroopan unionilla toimivalta suojata oikeusvaltio-periaatetta? *Lakimies, 2016* (7–8), s. 1100–1121. Haettu osoitteesta <https://www.edilex.fi/lakimies/172270004.pdf>.

McCorquodale, R. (2016). Defining the International Rule of Law: Defying Gravity? *International & Comparative Law Quarterly, 65*(2), s. 277–304. <https://doi.org/10.1017/S0020589316000026>.

Raitio, J. (2014). Kontekstuaalisuus, Klamin finalismi ja EU-oikeus. *Lakimies, 2014* (4), s. 519–541. Haettu osoitteesta <https://www.edilex.fi/lakimies/136110001.pdf>.

Tuori, K. (2003). Om rättssäkerhet och sociala rättigheter (samt mycket annat). *Tidskrift för Rättsvitenskapen, 2003* (3), s. 341–365. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3096-2003-03-01>.

Hirvonen, A. (2021). Oikeus käy aikaa tilassa: retki Euroopan oikeuden legitimizeettiin. *Lakimies, 2021* (3–4), 314–332. Haettu osoitteesta <https://www.edilex.fi/lakimies/233540002.pdf>.