

# KIISTA OIKEUSVALTION KÄSITTEEN MERKITYKSESTÄ JA EU:N ARVOPOHJASTA

Juha Raitio<sup>1</sup>

DOI: <https://doi.org/10.33344/vol14iss1pp14-17>

Helsinki Law Review, 1/2020, pp. 14–17

© 2020 Pykälä ry, Mannerheimintie 3 B, 5th floor, 00100 Helsinki, Finland, and the author.

Tätä kirjoitettaessa EU:ssa neuvotellaan ns. elpymisvälineen hyväksymisestä ja siitä, että rahoituksen ehtona on oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen jäsenvaltiossa. Komissio on antanut asetusehdotuksen unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita.<sup>2</sup> Etenkin Puola ja Unkari vastustavat oikeusvaltion kytkemistä rahoituksen saamiseen ja samalla kiistävät idean siitä, että oikeusvaltioperiaate määrittyy legitiimillä tavalla Euroopan unionin oikeudessa. Myös Venetsian komission oikeusvaltioperiaatetta koskevassa selvityksessä<sup>3</sup> oikeusvaltio kytketään vahvasti demokratiaan ja vaatimukseen ihmisoikeuksien toteutumisesta. Tästä huolimatta Puola ja Unkari korostavat oikeusvaltiollisuuden olevan pikemminkin jäsenvaltiokohtaisesti määriteltävissä, mitä pidän virheellisenä tulkintana.

Taustana on syytä ottaa myös huomioon, että varsinkin Puolan ja Unkarin oikeusvaltiokehitystä on viime vuosina arvioitu kriittisesti sekä komissiossa että EU-tuomioistuimessa. EU-tuomioistuin on joutunut ottamaan kantaa oikeusvaltioperiaatteen puolesta etenkin asiayhteyksissä, jotka liittyvät tuomioistuinten riippumattomuuteen.<sup>4</sup> Tämän seurauksena luovuttamisesta Puolaan eurooppalaisen pidätysmääräyksen johdosta voitiin luopua.<sup>5</sup> Komissio käynnisti joulukuussa 2017 Puolaa koskevan SEU 7(1) artiklan tarkoittaman menettelyn<sup>6</sup> ja Euroopan parlamentti

syyskuussa 2018 Unkaria koskevan menettelyn<sup>7</sup>. SEU 7(1) artiklan mukainen menettely käynnistetään, jos on olemassa selvä oikeusvaltioperiaatteen rikkomisen vaara.

Euroopan unionissa oikeusvaltioperiaatteen voidaan todeta ilmenevän osana EU:n arvopohjaa, minkä vuoksi neuvottelut ovat varsin hankalia. Ilman yhteistä arvopohjaa jäsenvaltioiden välinen keskinäinen luottamus vaarantuu. SEU 2 artiklassa todetaan EU:n yhteisestä arvopohjasta 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.”*

Voidaan tulkita, että EU:n jäsenvaltioissa oikeusvaltio, demokratia ja ihmisoikeuksien kunnioitus tulee nähdä oikeudellisenä kolmiyhteytenä niin, että nämä kolme osatekijää muodostavat tulkintakontekstin toisilleen.<sup>8</sup> Olen tässä yhteydessä käyttänyt havainnollistavaa kielikuvaa triangelistä. Triangeli soi vain siinä tapauksessa, että kaikki kolme kulmaa ovat kunnossa. Tämä SEU 2 artiklan linjaus oikeusvaltioperiaatteessa on sopusoinnussa sen suhteen, miten Suomessa oikeusvaltio ymmärretään.<sup>9</sup>

Suomen EU-puheenjohtajuuden aikana 2019 syksyllä keskusteltiin paljon siitä, miten jäsenvaltioiden yhteiskuntien kestävyys voidaan turvata muuttuvassa maailmassa.<sup>10</sup> Olennaista on todeta Suomen korostaneen voimakkaasti SEU 2 artiklan arvopohjan ja oikeusvaltiollisuuden merkitystä EU:n kehitykselle.<sup>11</sup> Etenkin demokratia, oikeusvaltio sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen liitettiin toisiaan edellyttäväksi kolminaisuudeksi.

Oikeusvaltioperiaatteen määrittelyn osalta kritiikkiä on liittynyt myös siihen, ettei oikeusvaltioperiaatteen sisältöä voida tarkkaan määritellä ja siksi ei ole oikeudenmukaista puuttua jäsenvaltioiden sisäisiin asioihin epämääräisten poliittisten tavoitteiden vuoksi oikeusvaltiollisuuteen vedoten. Tulkintani mukaan tämäkin argumentti voidaan todeta virheelliseksi. Oikeusvaltioperiaate ei ole vain ns. ”retorinen ilmapallo” ilman normatiivista sisältöä.<sup>12</sup> EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on viitteitä siitä, että oikeusvaltion käsite

1 Eurooppaoikeuden professori, Helsingin yliopisto.

2 Ks. KOM (2018) 324 (2.5.2018) ja myös Euroopan parlamentin päätöslauselma 14. marraskuuta 2018 kattavan EU-mekanismin tarpeesta demokratian, oikeusvaltion ja perusoikeuksien suojelemiseksi, EUVL, N:o C 363, 28.10.2020, s. 45.

3 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, ODL-AD(2011)003rev.

4 Ks. esim. Portugalin tuomarit-tapaus C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, kohta 30, 36 ja Puolaa koskevat asiat C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586, kohta 48, C-619/18, *komissio v Puola*, ECLI:EU:C:2018:910, kohta 21, C-619/18 R, *komissio v. Puola*, ECLI:EU:C:2018:1021, C-192/18 *komissio v Puola*, ECLI:EU:C:2019:924, C-558/18 & C-563/18 *Miasto Lowicz*, ECLI:EU:C:2020:234 ja C-791/19 R, *komissio v. Puola*, (Unionin tuomioistuimen määräys 8.4.2020) ECLI:EU:C:2020:277.

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

6 Ks. Ehdotus neuvoston päätökseksi sen toteutamisesta, että on olemassa selvä vaara, että Puolan tasavalta loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta, COM (2017) final.

7 Ks. Euroopan parlamentin päätöslauselma 12. syyskuuta 2018 ehdotuksesta, jolla neuvostoa pyydetään toteamaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja, 2017/2131 (INL).

8 Ks. esim. Raitio, Juha: Oikeusvaltion ääriviivat, Alma Talent, Helsinki, 2017, s. 56 ja 133, (Raitio 2017).

9 Ibid, s. 1-24 ja 77-80.

10 Ks. EU-puheenjohtajuuskaudesta tarkemmin Kaila, Heidi: Suomen kolmas EU-puheenjohtajuus – kohti kestäväää Eurooppaa ja kestäväää tulevaisuutta, Defensor Legis 5/2019 ja [www.eu2019.fi](http://www.eu2019.fi).

11 Puheenjohtajavaltion päätelmät, neuvoston asiakirja 12044/19 ja esim. puheenjohtajavaltion kotisivut: <https://eu2019.fi/prioriteetit/arvot-ja-oikeusvaltioperiaate>.

12 Ks. Raitio 2017, s. 133.

sisältää EU-oikeudellisessa kontekstissaan tiettyjä aineellisia edellytyksiä oikeudelliselle päätöksenteolle.<sup>13</sup> Oikeusvaltion ja perusoikeuksien loukkaaminen voi kytkeytyä moniin eri yhteiskuntaelämän alueisiin, jopa perusoikeuskirjan 13 artiklan suojaamaan akateemiseen vapauteen tuoreen Unkaria koskeneen ennakkoratkaisun tavoin.<sup>14</sup> EU-oikeuden näkökulmasta voidaan puhua ns. kattavasta oikeusvaltion käsitteestä (*thick concept of rule of law*), johon liittyy muodollisen lainalaisuutta korostavan elementin lisäksi aineellinen elementti yksilöiden oikeussuojan ja muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien vuoksi.<sup>15</sup> Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että laajemmassa kansainvälisessä ja oikeusvertailevassa katsannossa oikeusvaltion käsite saa tästä eurooppalaisesta tulkinnasta poikkeavia sisältöjä.<sup>16</sup>

Lopuksi voidaan esittää retorinen kysymys: Mihin suuntaan sellaista eurooppalaista yhteiskuntaa kehitetään, jossa ei tulkita SEU 2 artiklan arvopohjaa EU-tuomioistuimen linjaamalla tavalla? Suunta ei ole ainakaan nuoruuteni ihanteiden mukainen. Eräänlainen ajankuva tästä 1980-luvun lopun idealismista kätkeytyy Scorpions-yhtyeen kappaleeseen *Winds of Change*:

*"The world is closing in  
And did you ever think  
That we could be so close, like brothers  
The future's in the air  
I can feel it everywhere  
Blowing with the wind of change"*

Kylmän sodan loppuminen, Varsovan liiton romahdus ja Itä-Euroopan maiden kytkeytyminen läntisiin järjestelmiin, eli Euroopan unioniin ja Natoon, oli 1900-luvun lopun keskeinen historiallinen tapahtuma. Puolan ja Unkarin uhittelu oikeusvaltion käsitteestä ja pyrkimys asettaa EU:n "läntinen" arvopohja kyseenalaiseksi on ikävä vaihe tässä Itä-Euroopan edelleen jatkuvassa

demokratisoitumisprosessissa. En kuitenkaan usko, että Puolan ja Unkarin akseli pystyisi lopulta nujertamaan EU:ssa vahvaa Saksan ja Ranskan akselia – ratkaiseepa elpymisvälineeseen ja oikeusvaltioon liittyvän ajankohtaisen konfliktin arvot tai raha.

---

13 Ks. 8/55 *Fédéchar* (1954-56) ECR 292, erityisesti s. 299 ja EU-oikeuden ulkopuolista vahingonkorvausvelvollisuutta koskevat oikeusvaltion käsitteeseen liittyvät tapaukset 5/71 *Schöppenstedt* (1971) ECR 975, 59/72 *Wünsche Handelsgesellschaft* (1973) ECR 791, 20/88 *Roquette frères* (1989) ECR 1553, C-152/88 *Sofrimport* (1989) ECR I-2477, C-104/89 & C-37/90 *Mulder* (1992) ECR I-3061 ja C-282/90 *Vreugdenhill* (1992) ECR I-1937. Viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä voidaan mainita esimerkiksi C-284/16 *Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158, kohta 34.

14 Ks. C-66/18 *komissio v Unkari*, ECLI:EU:C:2020:792.

15 Ks. esim. Von Bogdandy, Armin – Antpöhler, Carlino – Ioannidis, Michael: Protecting EU Values, Reverse *Solange* and the Rule of Law Framework, teoksessa Jacob, András – Kochenov, Dimitri (toim.): The Enforcement of EU Law and Values, Oxford: Oxford University Press, 2017 s. 226, jossa todetaan: "This general orientation towards a "thick" concept of Rule of Law is in principle reaffirmed in the decision to submit Poland to the Framework, which notes that the Rule of Law is a constitutional principle with both formal and substantive components. Nevertheless, when it comes to the actual reprimands against Polish reforms, priority is accorded to the formal dimension".

16 Ks. esim. Husa, Jaakko: Nordic Law and Development – See No Evil, Hear No Evil?, Skandinavian Studies in Law, 2015, s. 1-16 ja Husa, Jaakko: Advanced Introduction to Law and Globalisation, Cheltenham, Edward Elgar, 2018, s. 49-63.