UNIVERSITY OF HELSINKI

https://helda.helsinki.fi

Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa

Raitio, Juha; Rosas, Allan Viktor Johnsson; Pohjankoski, Pekka Sakari

2022-05-11

http://hdl.handle.net/10138/344298

Raitio, J, Rosas, A V J & Pohjankoski, P S 2022, Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, Nro 2022:39, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. < http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-088-2 >

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository. https://helda.helsinki.fi
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.

Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa

Juha Raitio, Allan Rosas ja Pekka Pohjankoski

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2022:39

tietokayttoon.fi

Selvitys- ja tutkimustoiminta
Utrednings- och forskningsverksamhet

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:39

Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa

Juha Raitio, Allan Rosas ja Pekka Pohjankoski

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu
Distribution av publikationer

Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti
Beställningar av publikationer

Valtioneuvoston verkkokirjakauppa

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia
CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-088-2
ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Kuvailulehti
11.5.2022

Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:39

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		
Tekijä/t	Juha Raitio, Allan Rosas ja Pekka Pohjankoski		
Toimittaja/t	Juha Raitio, Allan Rosas ja Pekka Pohjankoski		
Yhteisötekijä	Helsingin yliopisto		
Kieli	suomi	**Sivumäärä**	197

Tiivistelmä

Hankkeessa on selvitetty oikeusvaltion käsitettä, merkitystä ja sitä koskeviin rikkomuksiin puuttumista Euroopan unionin (EU) oikeuden näkökulmasta. Selvitys on laadittu kontekstuaalisen lainopin menetelmin. Selvityksessä katsotaan, että oikeusvaltiollisuus on EU-oikeudessa asetettu sitova velvoite, joka on ymmärrettävä laajemmassa unionin arvoihin pohjautuvassa asiayhteydessä, ja joka velvoittaa unionia sekä jäsenvaltioita sisällöltään samansuuntaisena. Selvityksen perusteella oikeusvaltion kunnioittaminen vaikuttaa olennaisesti EU:n toimintaedellytyksiin, erityisesti viranomaistoimien vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvilla sääntelyaloilla. EU-oikeus mahdollistaa puuttumisen oikeusvaltiorikkomuksiin jälkikäteisesti erityisesti poliittisluonteisen sanktiomenettelyn, ehdollisuusasetuksen sekä rikkomusmenettelyn kautta sekä etukäteisesti erityisesti tiettyjen rahoitusohjelmien välityksellä. EU:n ulkosuhteissa oikeusvaltio määritellään lähtökohtaisesti samoin kuin unionin sisäisessä toiminnassa, mutta EU ei voi yksin määrittää oikeusvaltio-käsitteen sisältöä globaalisti. Suomen oikeusvaltiotilanne on kansainvälisessä vertailussa varsin hyvä; ongelmat liittyvät lähinnä oikeusturvan saatavuuteen. Selvityksessä ei ole arvioitu kotimaista oikeusvaltiotilannetta tyhjentävästi, mutta on lopuksi nostettu esiin eräitä Suomea koskevia EU-oikeuteen liittyviä ajankohtaisia oikeusvaltion ongelmia.

Julkaisu on läpikäynyt ulkopuolisen tieteellisen arvioinnin.

Klausuuli

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat	tutkimus, tutkimustoiminta, EU, oikeusvaltio, eurooppaoikeus, suomi		
ISBN PDF	978-952-383-088-2	**ISSN PDF**	2342-6799
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-088-2		

Presentationsblad

11.5.2022

Rättstat, Europeiska unionen och Finland

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:39

Utgivare	Statsrådets kansli		
Författare	Juha Raitio, Allan Rosas och Pekka Pohjankoski		
Redigerare	Juha Raitio, Allan Rosas och Pekka Pohjankoski		
Utarbetad av	Helsingfors universitet		
Språk	finska	**Sidantal**	197

Referat

I projektet har rättsstaten som begrepp granskats samt dess betydelse och ingripanden mot kränkande av den ur EU-rättens (Europeiska unionen) synvinkel. Undersökningen har gjorts med kontextuella rättsvetenskapliga metoder. I undersökningen ser vi att rättsstatsprincipen är en bindande förpliktelse i EU-rätten, som bör förstås i ett bredare sammanhang som har sin grund i unionens värderingar och som förpliktar unionen samt medlemsstaterna innehållsmässigt i samma riktning. Enligt undersökningen påverkar respekterandet av rättsstatsprincipen väsentligt EU:s verksamhetsförutsättningar, speciellt på de regleringsområden som grundar sig i myndighetsåtgärders ömsesidiga erkännande. Enligt EU-rätten kan man i efterhand ingripa i rättsstatsöverträdelser, speciellt med hjälp av sanktionsförfaranden av politisk natur, villkorlighetsförordningen samt överträdelseförfaranden samt på förhand med hjälp av särskilt angivna finansieringsprogram. I fråga om EU:s yttre förbindelser definieras rättsstaten i princip på samma sätt som i verksamheten inom unionen, men EU kan inte globalt ensam definiera innehållet i rättsstatsbegreppet. Finlands rättsstatssituation är rätt bra i internationell jämförelse; problemen hör närmast till tillgången på rättsskydd. Den inhemska rättsstatssituationen har inte uttömmande utvärderats i undersökningen, men i slutet har vissa aktuella rättsstatsproblem som berör EU-rätten och som gäller Finland lyfts fram.

Publikationen har genomgått en extern vetenskaplig utvärdering.

Klausul	Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt
Nyckelord	forskning, forkningsverksamhet, EU, rättstat, europarätt, Finland

ISBN PDF	978-952-383-088-2	**ISSN PDF**	2342-6799
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-088-2		

Description sheet
11 May 2022

The Rule of Law in the European Union and Finland

Publications of the Government´s analysis, assessment and research activities 2022:39

Publisher	Prime Minister's Office		
Author(s)	Juha Raitio, Allan Rosas and Pekka Pohjankoski		
Editor(s)	Juha Raitio, Allan Rosas and Pekka Pohjankoski		
Group author	University of Helsinki		
Language	Finnish	**Pages**	197

Abstract

The research project has studied the concept, significance, and breaches of the rule of law from the perspective of the law of the European Union (EU). The study has been undertaken using methods of a contextual jurisprudence. Based on the findings of the study, EU law posits the rule of law as a binding obligation which must be understood in the broader context of the Union's values and which obligates both the Union and the Member States in a similar manner. According to the findings, respect for the rule of law affects the EU's functioning in a significant manner, especially in regulatory fields based on the mutual recognition of official acts. EU law enables addressing breaches of the rule of law ex post in particular through the politically-oriented sanctioning procedure, the conditionality regulation, as well as the infringement procedure, and ex ante especially via certain financial programmes. The rule of law is defined for the purposes of the EU's external relations in principle in a similar manner as in the Union's internal activity, but globally the EU cannot define the content of the rule of law alone. The rule of law situation in Finland is quite good by international comparison; problems exist primarily in connection with access to justice. The study has not assessed the rule of law situation in Finland exhaustively, but it has highlighted in a final chapter a number of topical national issues, connected to EU law, which appear problematic for the rule of law.

This publication has undergone an external scientific review.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords research, research activities, EU, rule of law, European law, Finland

ISBN PDF	978-952-383-088-2	**ISSN PDF**	2342-6799
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-088-2		

Sisältö

Lukijalle 8

TIIVISTELMÄ (EXECUTIVE SUMMARY) 9

1 Johdanto 13
1.1 Mitä oikeusvaltio tarkoittaa ja miksi sen tutkiminen on tärkeää? 13
1.2 Tutkimuksen tavoitteet, kysymyksenasettelu ja rajaukset 16
1.3 Selvityksen lähtökohdat, tutkimusaineisto ja menetelmät 19
1.4 Selvityksen rakenne 23

2 Oikeusvaltio-käsite Suomessa ja Euroopan unionissa 25
2.1 Oikeusvaltio-käsite Suomessa 25
2.2 Oikeusvaltio-käsite EU:ssa 32
2.3 Oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien välinen suhde 38
2.4 Oikeusvaltio ja demokratia 41

3 Oikeusvaltio ja EU:n toimintaedellytykset 50
3.1 Keskinäinen luottamus 50
3.1.1 Keskinäinen luottamus EU-oikeudellisena velvoitteena 50
3.1.2 Oikeusvaltiorikkomusten vaikutus jäsenvaltioiden viranomaisten keskinäiselle luottamukselle 59
3.2 Tuomioistuinten riippumattomuus 67
3.2.1 Tuomioistuinten riippumattomuus EU-oikeudellisena vaatimuksena 67
3.2.2 Tuomioistuinten riippumattomuuden sisältö 72

4 Oikeusvaltion periaatteiden rikkominen ja rikkomuksiin puuttuminen 82
4.1 Oikeusvaltion periaatteiden rikkominen EU:ssa 83
4.1.1 Mitä ”oikeusvaltiorikkomus” tarkoittaa EU-oikeudessa? 83
4.1.2 Oikeusvaltio ja EU-oikeuden ensisijaisuus 91
4.2 Oikeusvaltiorikkomuksiin puuttuminen 100
4.2.1 SEU 7 artikla: sanktiot 100
4.2.2 EU:n varojenkäytön ehdollisuus 104
4.2.3 Rikkomusmenettely 108
4.2.4 Oikeusvaltiorikkomuksiin puuttuminen jäsenvaltioissa: EU-rahoitus ja ennakkoratkaisumenettely 114

5 Oikeusvaltiollisuuden edistäminen EU:n ulkosuhteissa 121
5.1 Oikeusvaltio EU:n ulkosuhteissa – yleistä 122
5.2 Oikeusvaltion edistämiskeinot EU:n ulkosuhteissa 125
5.2.1 Kansainvälinen vaikuttamistyö 125
5.2.2 Kaupallisten ja rahoituksellisten etuuksien ehdollistaminen 127
5.2.3 Toimenpiteet EU:n tekemien kansainvälisten sopimusten nojalla 129
5.2.4 Rajoittavat toimenpiteet (pakotteet) 132
5.3 Oikeusvaltio ja kansainvälinen oikeus 134
5.4 Kokoavia havaintoja 137

6 Huomioita oikeusvaltiollisuuden toteutumisesta Suomessa 138
6.1 Yleiskuva suomalaisesta oikeusvaltiosta 138
6.1.1 World Justice Projectin oikeusvaltioindeksi 138
6.1.2 Komission oikeusvaltiokertomus 141
6.1.2.1 Oikeuslaitoksen toimivuus 141
6.1.2.2 Korruptiontorjunta 142
6.1.2.3 Tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus 143
6.1.2.4 Muut hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyvät institutionaaliset kysymykset 144
6.1.3 Havaintoja WJP:n ja komission Suomea koskevista oikeusvaltioarvioista 145
6.2 Huomioita oikeusvaltiollisuuden ongelmakohdista Suomessa 146
6.2.1 Perustuslakivaliokunnan rooli ja jälkikäteisen säädösvalvonnan johdonmukaisuus 146
6.2.1.1 Perustuslakivaliokunnan rooli: riippumaton laintulkitsija? 147
6.2.1.2 Jälkikäteisen säädösvalvonnan johdonmukaisuus: perustuslain 106 §:n nk. ilmeisyysvaatimus 152
6.2.2 Tuomioistuinten riippumattomuus, oikeusturvan saatavuus ja EU-oikeuden toteutuminen Suomessa 158
6.2.2.1 Tuomioistuinten riippumattomuuden takeet 158
6.2.2.2 Oikeusturvan saatavuus: liian pitkät käsittelyajat, liian kallis prosessi? 163
6.2.2.3 Ongelmia EU-oikeuteen perustuvien oikeuksien toteutumisessa Suomessa – esimerkkinä alkoholin etämyynti 166

7 Johtopäätöksiä 173

Liite: A Declaration on the Rule of Law in the European Union 178

Lähteet 181

LUKIJALLE

Käsillä oleva selvitys on katsaus oikeusvaltion käsitteeseen ja sen käytännön merkitykseen Euroopan unionin oikeudessa. Oikeusvaltion tutkiminen on ajankohtaista, sillä siihen kohdistuu maailmalla ja Euroopassa vakavia uhkia. Jopa jotkin EU:n jäsenvaltiot ovat kyseenalaistaneet oikeusvaltion merkityksen ja pitäneet sitä vain poliittisena ideaalina. Tuomioistuinten valjastaminen hallinnon käsikassaraksi, yhteiseurooppalaisten EU-varojen väärinkäyttö ja enemmistövaltaan perustuvan ”kansan tahdon” korostaminen vähemmistöjen oikeuksien kustannuksella ovat todellisuutta 2020-luvun Euroopassa. On tärkeää selventää oikeusvaltion merkitystä EU-oikeudessa, erityisesti Suomen näkökulmasta.

Selvitys on valmisteltu Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa tutkimalla oikeusvaltiota EU-oikeudellisena ilmiönä. Hankkeen puitteissa perustettu Helsinki Rule of Law Forum (HROLF) on koonnut yhteen 23 eturivin EU-oikeuden asiantuntijaa Euroopasta, Yhdysvalloista ja kotimaasta. Asiantuntijaryhmä on toteuttanut webinaareja, podcasteja, ja valmisteilla on myös englanninkielinen tieteellinen kokoelmateos oikeusvaltiosta EU-oikeudessa. HROLF:n asiantuntijat ovat yhdessä antaneet eri kanavissa julkaistun julkilausuman oikeusvaltion perusteista EU:ssa (“*A Declaration on the Rule of Law in the European Union*”), joka on myös tämän selvityksen liitteenä.

Kiitämme valtioneuvostoa hankkeelle myönnetystä rahoituksesta. Lisäksi osoitamme kiitoksemme yhteistyöstä hankkeen ohjausryhmälle, johon on kuulunut jäseniä oikeusministeriöstä, ulkoministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta sekä ulkoisia asiantuntijoita ylimmistä tuomioistuimista sekä tuomioistuinvirastosta. Kiitokset kuuluvat myös hankkeen anonyymeille vertaisarvioijille. HROLF:n asiantuntijaryhmän kanssa käydyt keskustelut ovat syventäneet ymmärrystämme oikeusvaltiosta, mikä on ollut selvityksen kannalta keskeistä. Tutkimusavustajallamme Verna von Martensilla on ollut arvokas rooli työmme tukena koko tutkimushankkeen keston ajan.

Helsingissä 13 päivänä huhtikuuta 2022

Juha Raitio Allan Rosas Pekka Pohjankoski

TIIVISTELMÄ (EXECUTIVE SUMMARY)

Oikeusvaltio on länsimaisten yhteiskuntien peruskäsite ja vapaan kansanvallan sekä yksilön perusoikeuksien tae. Oikeusvaltion tutkiminen on perusteltua erityisesti siihen kohdistuvien vakavien uhkien johdosta maailmalla ja Euroopassa. Tässä selvityksessä oikeusvaltiota lähestytään kontekstuaalisen lainopin keinoin. Analyysissä painotetaan erityisesti Euroopan unionin (EU) oikeutta ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä eurooppalaisen oikeusvaltiokäsitteen hahmottamiseksi. Oikeusvaltion merkitystä EU:n toiminnalle puolestaan arvioidaan konkreettisten ongelmatilanteiden kautta. Suomen oikeusvaltiotilannetta taustoitetaan myös kansainvälisten vertailututkimusten kautta. Selvityksen painopiste on oikeusvaltion käsitteen selventämisessä EU-oikeudessa ja sen arvioinnissa, miten oikeusvaltiorikkomuksiin voidaan EU:ssa puuttua. Selvityksessä ei tarkastella oikeusvaltiota globaalilla tasolla, lukuun ottamatta oikeusvaltiota osana EU:n ulkosuhteita. Suomen oikeusvaltiotilannetta arvioidaan lähinnä historiallisen taustoituksen kautta sekä suhteessa eräisiin EU-oikeuteen liittyviin ongelmakohtiin.

Suomen itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä oikeusvaltio yhdistettiin vahvasti lakisidonnaisuuteen. Ulkoisten ja sisäisten uhkien osalta oikeusvaltiota korostettiin lähinnä lakien noudattamisen vaatimuksena, vaikkakin myös oikeusturvan merkitystä painotettiin. 1960-luvulta alkaen tavoitteet hyvinvointivaltion luomiseksi johtivat valtion tehtävien ymmärtämiseen muodollista lakisidonnaisuutta laajemmin. Vuosituhannen lopulla perus- ja ihmisoikeuksia korostettiin enenevästi Suomen liittyessä Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 sekä kansallisen perusoikeussäänte lyn uudistamisen myötä vuonna 1995. Suurta murrosta edustivat myös liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 sekä perustuslakiuudistus vuonna 2000. Kotimainen oikeusvaltioymmärrys on perustunut 2000-luvulla erityisesti uuden perustuslain mukaiseen valtiosääntöön, jossa nykyisin myös vahvistetaan Suomen jäsenyys EU:ssa. Nyky-Suomessa oikeusvaltiollisuus ymmärretään osana yleiseurooppalaista mallia, jossa erityisesti kansanvaltaisuudella sekä yksilön perus- ja ihmisoikeuksilla, joita riippumattomat tuomioistuimet turvaavat, on korostunut asema.

Tätä taustaa vasten on luontevaa pyrkiä selventämään oikeusvaltion käsitteellistä sisältöä EU-oikeudessa. Selvityksessä katsotaan, että oikeusvaltiolla tarkoitetaan EU:ssa oikeusjärjestelmän toimintaa sääntteleviä periaatteita, kuten lainalaisuusperiaatetta, oikeusvarmuutta, toimeenpanovallan väärinkäytön kieltoa, tehokkasta oikeussuojaa ja vallanjako-oppia. Toisaalta oikeusvaltio tulee ymmärtää osana EU:n perustana olevia arvoja. EU:ssa tunnustetaan erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien kunnioituksen, kansanvaltaisen

yhteiskuntajärjestelmän ja oikeusvaltion välinen ”kolmiyhteys”, jolla tarkoitetaan, että kyseiset arvot tarvitsevat kukin toinen toistaan toteutuakseen. Siten oikeusvaltion käsitettä ei voida erottaa kokonaan kansanvallasta ja perus- ja ihmisoikeuksista. Oikeusvaltio ei kuitenkaan ole käsitteelinen kaatoluokka: kansanvalta, perus- ja ihmisoikeudet sekä oikeusvaltio eivät tarkoita samaa asiaa, vaikka niihin liittyy tiettyä käsitteellistä päällekäisyyttä, vaan niillä on kullakin oma merkityssisältönsä.

Selvityksessä osoitetaan, että oikeusvaltio ei ole EU-oikeudessa pelkkää poliittista retoriikkaa, vaan perussopimuksiin kirjattu, jäsenvaltioita sitova juridinen velvoite. Kyse on EU:n perustuslaillisen identiteetin piiriin luetusta ydinarvosta, joka paitsi määrittää unionia valtiosääntöisenä yhteisönä ja kansainvälisenä toimijana myös ohjaa jäsenvaltioiden valtioelinten harkintaa ja tuomioistuinten lainkäyttöä niiden toimiessa EU-oikeuden alalla. EU-tuomioistuin on katsonut erityisesti, että jäsenvaltioilla on laaja velvollisuus varmistaa tuomioistuintensa riippumattomuus; kyseinen velvollisuus ei rajoitu pelkästään tilanteisiin, joissa EU-oikeutta konkreettisesti sovelletaan. Oikeusvaltiollisuus tulee myös EU-oikeuden nojalla huomioitavaksi tuomioistuinten ja viranomaisten käytännön toiminnassa. EU-oikeutta tulkittaessa on eri vaihtoehdoista valittava oikeusvaltion periaatteiden kannalta parhaiten yhteensopiva tulkintavaihtoehto. Voidaan puhua ”oikeusvaltiomyönteisen” laintulkinnan velvoitteesta. EU-oikeuden kannalta oikeusvaltio merkitsee myös EU-oikeuden ensisijaisuuden kunnioittamista.

Selvityksessä katsotaan, että oikeusvaltiollisuus tulee ymmärtää samansisältöisesti EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Unionin yhteisen oikeusjärjestyksen toiminnan kannalta on välttämätöntä ymmärtää oikeusvaltio samansuuntaisesti. EU:ssa oikeusvaltio ei ole à la carte: yksittäiset jäsenvaltiot eivät voi määritellä oikeusvaltion peruspiirteitä EU-oikeudesta poiketen. Oikeusvaltiota ei määritellä EU:n perussopimuksissa, mutta sen käsitteellistä sisältöä on tarkennettu unionin lainsäädännöllä sekä EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Monet oikeusvaltion periaatteet ovat länsimaisissa demokratioissa hyvin vakiintuneita. Vaikka oikeusvaltion kaltaisesta käsitteestä voidaan perustellusti esittää painotuksiltaan erilaisia tulkintoja, EU-oikeudessa vahvistetut oikeusvaltion perusperiaatteet ovat selkeät ja niitä täsmentävää aineistoa on runsaasti. EU-tuomioistuin on katsonut oikeusvaltion olevan käsitteenä vakiintunut ja sillä on myös toimivalta tulkita oikeusvaltion periaatteiden tarkempaa sisältöä unionin oikeuden piirissä.

EU ei toimi ilman oikeusvaltiota. Oikeusvaltiorikkomusten seurauksena viranomaisten hallintopäätösten tai tuomioistuinten ratkaisujen vastavuoroinen tunnustaminen eri jäsenvaltioissa voi lamaantua. Selvityksessä osoitetaan, että tällaisella negatiivisella kehityksellä voi olla vaikutusta esimerkiksi rajatylittävään rikoksentekijöiden luovuttamiseen, velkomustuomioiden täytäntöönpanoon tai tavaroiden vapaaseen liikkumiseen unionin alueella. Jäsenvaltioilla on EU-oikeudellinen velvollisuus luottaa toistensa oikeusjärjestelmiin; tätä voidaan edellyttää vain, jos oikeusvaltion periaatteita kunnioitetaan kaikkialla.

Keskinäiseen luottamukseen perustuvat sääntelyratkaisut läpäisevät EU-oikeuden useat alat. Jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus on viime vuosina toisinaan rakoillut oikeusvaltiorikkomusten johdosta, millä voi olla jatkossa vakavia vaikutuksia unionin toimintaedellytyksiin tulevaisuudessa. Oikeusvaltion turvaaminen on siten edellytys useiden konkreettisten sääntelytoimien käytännön toimivuudelle.

Selvityksessä tarkastellaan myös keinoja, joilla oikeusvaltiorikkomuksiin voidaan EU:ssa pyrkiä puuttumaan. EU-sopimuksen 7 artiklan poliittisluonteinen sanktiomenettely on osoittautunut käytännössä tehottomaksi sen edellyttämän korkean äänikynnyksen vuoksi. EU-lainsäätäjä on toteuttanut nk. ehdollisuusasetuksen 2020/2092, jolla on mahdollista puuttua unionin talousarviosta jäsenvaltioille maksettaviin suorituksiin oikeusvaltiorikkomusten perusteella. Kyseisen asetuksen käyttöönotto on kirjoitushetkellä käynnissä. Lisäksi perussopimuksissa määrätään nk. rikkomusmenettelystä, jolla voidaan sanktioida jäsenvaltioiden yksittäisiä EU-oikeuden vastaisia toimia. Vaikka jälkikäteinen puuttuminen oikeusvaltiorikkomuksiin on toistaiseksi ollut jokseenkin tehotonta, selvityksen mukaan kyse ei niinkään ole oikeudellisten välineiden heikkoudesta vaan poliittisen tahdon puutteesta käyttää kyseisiä, sinänsä tehokkaita välineitä. Lisäksi oikeusvaltio-ongelmiin pyritään puuttumaan etukäteisesti lähinnä erilaisten oikeusvaltiota jäsenvaltioissa tukevien rahoitusohjelmien kautta.

Oikeusvaltiollisuus tulee huomioida myös osana EU:n ulkopolitiikkaa. Selvityksen mukaan EU:n sisäinen oikeusvaltio-käsite on lähtökohtaisesti yhteismitallinen unionin ulkosuhteissaan edistämän oikeusvaltiollisuuden kanssa. Maailmanlaajuisissa ulkosuhteissaan EU ei kuitenkaan voi yksin määritellä oikeusvaltiollisuutta. Niinpä ulkosuhteiden oikeusvaltiopainotukset määrittyvät paitsi EU:ssa vallitsevan oikeusvaltioymmärryksen perusteella, myös unionin ulkosuhteiden hoidossa huomioitavien intressien ja tavoitteiden mukaan. Oikeusvaltio voi siten toisinaan saada vähemmän painotusta ulkosuhteissa. Selvityksessä katsotaan, että oikeusvaltiota voitaisiin korostaa johdonmukaisemmin ja enemmän osana EU:n ulkopolitiikkaa. Tällä voidaan katsoa olevan entistäkin enemmän merkitystä kirjoittamishetkellä käynnissä olevan Ukrainan sodan aikana, kun EU:n ja länsimaisten liberaalien demokratioiden arvoja, ml. oikeusvaltio, peilataan suhteessa Venäjän ja Kiinan autoritäärisiin järjestelmiin.

Globaalien vertailututkimusten perusteella Suomen oikeusvaltiotilanne on varsin hyvä; ongelmia tunnistetaan lähinnä oikeudenkäyntien kalleudessa ja poliisitutkinnan tehokkuudessa. Selvityksessä ei tarkastella kotimaista oikeusvaltiotilannetta tyhjentävästi, vaan nostetaan esiin eräitä EU-oikeusliitännäisiä ongelmakohtia. Selvityksen mukaan perustuslain 106 §:n mukaisen tuomioistuinten toteuttaman jälkikäteisen säädösvalvonnan nk. ilmeisyysvaatimus asettaa yhtäältä perustuslain ja toisaalta EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleville säännöksille perusteetta eri soveltamattajättämiskynnyksen. Lisäksi EU-oikeuteen perustuvien oikeuksien toteutuminen käytännössä on eräissä tapauksissa

osoittautunut haasteelliseksi Suomessa (esim. alkoholin etämyynti). EU-oikeuden kannalta on positiivista, että Suomessa on asetettu työryhmä tarkastelemaan mahdollisia rakenteellisia heikkouksia tuomioistuinlaitoksen toiminnassa. Hyvästä yleistilanteesta huolimatta kotimaista oikeusvaltiollisuutta on syytä tarkastella jatkossakin kriittisesti erityisesti EU-oikeuden vaatimusten valossa.

1 Johdanto

1.1 Mitä oikeusvaltio tarkoittaa ja miksi sen tutkiminen on tärkeää?

Oikeusvaltio kuuluu modernien yhteiskuntien peruskäsitteisiin, mutta mitä se tarkoittaa Euroopan unionissa ja Suomessa? Tähän perustavanlaatuiseen kysymykseen tutkimuksemme pureutuu. Oikeusvaltiolle ei ole yhtä määritelmää, minkä lisäksi kotimaisessa ja eurooppalaisessa oikeusvaltiokeskustelussa aihetta lähestytään niiden omista lähtökohdista. Suomenkielinen ilmaisu ”oikeusvaltio” johtaa helposti ajattelemaan valtion roolia oikeusvaltion toteutumisessa, kun taas toisilla kielillä, erityisesti englanniksi, vastaavan ilmaisun (”*the rule of law*”) painopiste on valtion sijasta lain merkityksellä yleisemmin. Lakisidonnaisuus on osa oikeusvaltiollisuuden ydintä, mutta länsimaisissa perustuslaillisissa demokratioissa on viimeistään toisen maailmansodan jälkeen yleisesti ajateltu, että pelkkä lakien muodollinen noudattaminen ei riitä takaamaan oikeusvaltiota. Sen sijaan huomiota on kiinnitettävä myös lakien sisältöön, miten ne on laadittu, ja millaisia keinoja oikeusjärjestelmä antaa yksilön oikeuksien turvaamiseksi. Oikeusvaltiolla on siten läheinen liityntä kansanvaltaan ja perusoikeuksien kunnioittamiseen.

Oikeusvaltio on yksinkertaistettuna kokoelma periaatteita, jotka määrittävät miten lait syntyvät ja miten niitä sovelletaan yhteiskunnassa. Jo antiikin Kreikan filosofit katsoivat, että säännöt oli parempi laatia lailla kuin jättää yksilöiden päätettäviksi.[1] Keskiajalta alkaen kehittyi vaiheittain ajatus, jonka mukaan laki sitoo myös hallitsijaa ja antaa suojaa hallinnon mielivaltaa vastaan.[2] Oikeusvaltion periaatteiden kehitys liittyy olennaisesti yksilön vapauksien turvaamiseen. Suomessa oikeusvaltio on historiallisesti yhdistetty julkisen vallan lakisidonnaisuuden korostamiseen.[3] Kansainvälisen järjestyksen nousun myötä on myös alettu puhua globaalista oikeusvaltioajatuksesta.[4] Viime vuosina oikeusvaltiollisuus on noussut EU:ssa keskeiseksi teemaksi. Oikeusvaltiollisuus on saanut erityisesti EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön myötä yhä enemmän merkitystä yhteiseurooppalaisina

1 Aristotle, Politics. Käänt. ja toim. Benjamin Jowett. Clarendon Press 1885, ss. 101-102 (III. 16, 1287a, 3-6).

2 Brian Z. Tamanaha, On the Rule of Law: History, Politics, Theory. Cambridge University Press 2004, s. 15 ss.

3 Juha Raitio, Oikeusvaltion ääriviivat. Alma Talent 2017 (Raitio 2017), s. 1-12.

4 Ks. esim. Denise Wohlwend, The International Rule of Law. Edward Elgar 2021 (Wohlwend 2021). Ks. myös Jaakko Husa, Advanced Introduction to Law and Globalisation. Edward Elgar 2018, s. 49-63.

käsitteenä, jonka on katsottu lukeutuvan EU:n perustuslailliseen identiteettiin.[5] Tätä taustaa vasten oikeusvaltiota on tärkeää tutkia nimenomaan EU-oikeuden näkökulmasta.

Selvityksessä asetettua tutkimustehtävää vaikeuttaa se, että oikeusvaltion kattavaa määritelmää ei voi lukea lakikirjasta tai EU:n perussopimuksista. *Tuorin* tavoin voidaan todeta, että oikeusvaltio on paitsi normatiivinen myös oikeuskulttuurinen käsite[6], joten sen ymmärtäminen edellyttää paluuta oikeusjärjestelmän kulttuurisille juurille ja näin ollen kontekstuaalista tulkintaa. Tuorin kriittisen oikeuspositivismin perusteesi**ä** oikeuden pinta- ja syvätasoista voidaan hyödyntää selkeyttämään oikeusvaltio-käsitteen moniulotteisuutta.[7] 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 kansanvaltaisen yhteiskunnan keskeisenä osatekijänä. Tämä lähestymistapa on sovellettavissa sekä kotimaisen että EU:n oikeusvaltiollisuuden tarkasteluun.

Suomen kannalta oikeusvaltion keskeinen tulkintakonteksti on Euroopan unioni. Jäsenyys EU:ssa on vahvistettu Suomen perustuslain (731/1999) 1 §:n 3 momentissa. EU-oikeudessa oikeusvaltio-käsitettä ei ole määritelty missään tietyssä perussopimuksen artiklassa tarkkarajaisesti. Sen sijaan oikeusvaltio-käsitteen normatiivinen tulkintakonteksti on määritelty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklassa niin, että oikeusvaltio on osa Euroopan unionin arvopohjaa. Kyseisiin arvoihin lukeutuvat ”ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina”. Oikeusvaltion kannalta erityisesti kolmiyhteys oikeusvaltion, kansanvallan ja ihmisoikeuksien välillä on EU-oikeuden perustavaa laatua oleva lähtökohta. Oikeusvaltiosta ei ole mielekästä puhua ilman hallinnon demokraattista legitimiteettiä ja aineellisia perusoikeuksia, jotka suojaavat yksilön oikeuksia hallinnon mielivaltaa vastaan, ja joiden toteutumista riippumattomat tuomioistuimet turvaavat. Suomen ja EU:n oikeusjärjestykset korostavatkin paitsi lakisidonnaisuutta, myös kansanvaltaa ja perus- ja ihmisoikeuksia oikeusvaltioon läheisesti liittyvinä sisällöllisinä

5 Ks. oikeusvaltiosta EU:n identiteetin osana Unionin tuomioistuimen tuomiot asioissa C-156/21, Unkari v. parlamentti ja neuvosto ECLI:EU:C:2022:97, 232 kohta ja C-157/21, Puola v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:98, 264 kohta.

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

7 Ks. oikeuden monitasoisuudesta. esim. Kaarlo Tuori, Kriittinen oikeuspositivismi. WSLT 2000 (Tuori 2000), s. 163-216 ja Kaarlo Tuori, Critical Legal Positivism. Ashgate 2002, s. 147-196.

takeina. Siten perustuslain 1 ja 2 §:ssä ilmaistaan valtion velvollisuus turvata ”yksilön vapaudet ja oikeudet” sekä kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaate.[8]

Oikeusvaltion käsitteellisen hahmottamisen lisäksi on olennaista kysyä, mikä käytännön merkitys oikeusvaltiollisuudella on EU:ssa ja Suomessa. On tärkeää alleviivata, että oikeusvaltion tutkiminen ei ole vain akateeminen harjoitus. Oikeusvaltiollisuuden toteutumisella on olennainen merkitys paitsi kansanvallan ja perusoikeuksien turvaamiselle, myös käytännön oikeudenhoidolle. Paitsi EU:n itsensä myös sen jäsenvaltioiden on kunnioitettava EU:n arvopohjaa, oikeusvaltio mukaan luettuna. Ei ole liioiteltua katsoa, että koko EU:n toiminta on vaarassa, jos oikeusvaltion perusedellytykset eivät toteudu eri jäsenvaltioissa. Käsillä oleva selvitys painottaa siten olennaisilta osiltaan oikeusvaltion murentumiseen liittyviä käytännön vaikutuksia EU:n toiminnalle, yksilöiden oikeuksien toteutumiselle ja jäsenvaltioiden yhdenvertaiselle kohtelulle. Eurooppalaisen oikeusjärjestyksen rakenteeseen liittyvien kulttuuristen ja kontekstuaalisten seikkojen lisäksi onkin syytä tarkastella sitä, mitä EU:n oikeusjärjestyksessä konkreettisesti tapahtuu.

Tähän liittyen on todettava, että oikeusvaltion takeisiin kohdistuva epävarmuus voi johtaa EU:n sisällä eri jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten keskinäisen luottamuksen murenemiseen, millä voi olla laajakantoisia vaikutuksia vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle rakentuville sääntelytoimille erityisesti unionin ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden” alueella.[9] Kyseinen sääntelytekniikka läpäisee EU-oikeuden koskien esimerkiksi rikoksentekijöiden luovuttamista, turvapaikkahakemusten käsittelyä, siviilioikeudellisten tuomioiden täytäntöönpanoa ja tavaroiden liikkumista sisämarkkinoilla. EU-oikeus asettaa myös vaatimuksia tuomioistuinten riippumattomuudelle. Lisäksi EU-oikeuden ensisijaisuuden periaate liittyy kiinteästi oikeusvaltiollisuuteen EU:ssa, koska sen välityksellä on mahdollisuus taata EU-oikeudesta johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien yhtäläinen toteutuminen kaikissa jäsenvaltioissa. Jäljempänä selvityksessä käydään yksityiskohtaisesti läpi näihin liittyviä eri käytännön vaikutuksia EU:n toimintaedellytyksien näkökulmasta.

Onko käytännössä mahdollista varmistaa, ettei vaatimus oikeusvaltion ja EU:n arvopohjan kunnioittamisesta jää kuolleeksi kirjaimeksi? Tähän kysymykseen vastaamiseksi selvityksessä kartoitetaan ja arvioidaan keinoja puuttua oikeusvaltiorikkomuksiin. Tältä osin voidaan tuoda esiin, että SEU 7 artiklan poliittisluonteinen sanktiomenettely on käynnistetty

8 Tosin perustuslain 2 §:n otsikossa mainittu “oikeusvaltioperiaate” voidaan katsoa suppeassa tulkinnassa ainoastaan viittaukseksi 2 §:n 3 momentissa ilmaistuun julkisen vallan toimien lainalaisuuden vaatimukseen. Tässä selvityksessä omaksutun lähestymistavan mukaan oikeusvaltiota ei voida pelkistää pelkkään lakisidonnaisuuteen, joten pykälän otsikoinnin ymmärtäminen suppeasti viittauksena pelkkään lakisidonnaisuuteen ei vastaa kirjoittajien käsitystä oikeusvaltion sisällöstä. Ks. tarkemmin oikeusvaltio-käsitteestä luku 2.

9 Ks. ko. alueesta, Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) V osasto (67-89 artiklat).

Puolaa ja Unkaria vastaan systeemiongelmien johdosta. Euroopan komissio on aloittanut SEUT 258-260 artiklojen mukaisia rikkomusmenettelyjä yksittäisistä EU-oikeudenvastaisuuksista. Lisäksi EU-lainsäätäjä on pyrkinyt muun muassa Suomen puheenjohtajakaudella edistettyjen aloitteiden johdosta sitomaan unionin varojenjaon oikeusvaltion periaatteiden noudattamiseen.[10] Myös jäsenvaltioiden kansalliset tuomioistuimet ovat esittäneet ennakkoratkaisupyyntöjä EU-tuomioistuimelle oikeusvaltiokehitykseen liittyvistä ongelmista. Jäljempänä tuodaan jälkikäteisen valvonnan ohella esiin myös eräitä ennaltaehkäiseviä EU-tasoisia toimia oikeusvaltion tukemiseksi.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet, kysymyksenasettelu ja rajaukset

Selvityksen päätavoitteena on tarjota tutkimustietoa oikeusvaltion tilasta ja kehityksestä EU-oikeuden näkökulmasta. Tutkimuksessa selvennetään EU-oikeuden vaatimuksia jäsenvaltioiden rakenteellisille oikeusvaltiotakeille, kuten tuomioistuinten riippumattomuudelle, ja eurooppalaisen oikeusvaltiokehityksen merkitystä EU:n sisäisen oikeusalueen toiminnalle, varsinkin jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen näkökulmista. Tutkimuksen tavoitteena on myös paitsi tarkastella kattavasti, myös arvioida kriittisesti eri keinoja estää, valvoa ja korjata negatiivista oikeusvaltiokehitystä. Lisäksi pyritään yhtäältä selvittämään EU-oikeuden mukaisen oikeusvaltiokäsityksen merkitystä unionin ulkosuhteissa ja toisaalta mitä vaikutuksia EU-oikeuden oikeusvaltiokäsityksellä on kotimaisen oikeusjärjestelmän kannalta. Näiden eri painopisteiden kautta tutkimuksen tavoitteena on esittää suuntaviivoja suomalaiselle oikeuspolitiikalle eurooppalaista ja kotimaista oikeusvaltiokeskustelua varten.

Viime vuosina eurooppalaisesta oikeusvaltiokehityksestä on kirjoitettu paljon. Niin instituutiot kuin tiedeyhteisö ovat analysoineet ongelmaa ja sen mahdollisia ratkaisuja eri

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

näkökulmista.[11] Voidaan kysyä: mitä lisäarvoa tutkimuksemme voi luoda? Selvityksen taustalla vaikuttavat erityisesti seuraavat kolme seikkaa:

- Ensinnä negatiivinen oikeusvaltiokehitys EU:ssa on ollut hyvin nopeaa; tilanteen jatkuvasti muuttuessa uuden tutkimuksen merkitys korostuu. Miten oikeusvaltio ymmärretään EU-oikeudessa ja miten sitä koskeviin ongelmiin voidaan puuttua?

- Toiseksi kattavan kotimaisen näkökulman tuominen kyseiseen EU-oikeudelliseen aiheeseen on perusteltua, sillä aihetta on arvioitu rajallisesti nimenomaan suomalaisesta näkökulmasta.[12] Miten EU-oikeuden oikeusvaltiokeskustelu tulisi ymmärtää Suomessa?

- Kolmanneksi selvityksen käsitteellinen ja konkreettisia oikeudellisia ongelmia käsittelevä lähestymistapa pyrkii mahdollistamaan jäsenvaltioiden, erityisesti Suomen, kannalta tehokkaat oikeuspoliittiset valinnat niin EU:n sisäisen kuin ulkoisen toiminnan kannalta.

---

11 Ks. institutionaalisista analyyseistä esim. "Oikeusvaltiokertomus 2021: Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa", Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, COM(2021) 700 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa). Tieteellisestä kirjallisuudesta ks. mm. Werner Schroeder (ed), Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation. Hart Publishing 2016 (Schroeder 2016); Carlos Closa – Dimitry Kochenov (eds) Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union. Cambridge University Press 2016 (Closa – Kochenov 2016); Theodore Konstadinides, The Rule of Law in the European Union: The Internal Dimension. Hart Publishing 2017 (Konstadinides 2017); András Jakab ja Dimitry Kochenov (eds), The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance. Oxford University Press 2017 (Jakab – Kochenov 2017); Sacha Garben – Inge Govaere – Paul Nemitz (eds), Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union. Hart Publishing 2019 (Garben –Govaere –Nemitz 2019); Armin von Bogdandy – Piotr Bogdanowicz – Iris Canor – Christoph Grabenwarter – Maciej Taborowski – Matthias Schmidt (eds), Defending Checks and Balances in EU Member States: Taking Stock of Europe's Actions. Springer 2021 (von Bogdandy – Bogdanowicz - Grabenwarter – Taborowski – Schmidt 2021); Giuliano Amato – Benedetta Barbisan – Cesare Pinelli (eds), Rule of Law vs Majoritarian Democracy. Hart Publishing 2021 (Amato – Barbisan – Pinelli 2021).

12 Ks. suomenkielisestä oikeuskirjallisuudesta esim. Kaarlo Tuori, Oikeus, valta ja demokratia. Lakimiesliiton kustannus 1990 (Tuori 1990); Liisa Leppävirta, Onko oikeusvaltioperiaatteelle perustuvalla Euroopan unionilla toimivalta suojata oikeusvaltioperiaatetta? Lakimies 7-8/2016, s. 1100-1121 (Leppävirta 2016); Raitio 2017; Katalin Miklóssy, Oikeusvaltion ahdinko vai yhteen sopimattomat käsitteet? Tarkastelussa itäiset EU-maat. Lakimies 7-8/2018, s. 1066–1072; Pekka Hallberg, Oikeusvaltio maailman tuulissa. Docendo 2019.

Tutkimuksen tarve perustuu suurelta osin siihen, että Euroopan unionissa oikeusvaltiollisuuden kehittyminen on edennyt kielteiseen ja jännitteiseen suuntaan. Selvitys tarkastelee oikeusvaltiota paneutuen EU-oikeuden rakenteellisiin oikeusvaltiotakeisiin, unionin oikeusalueen yhteistyöhön ja oikeusvaltiorikkomuksiin puuttumiseen, unohtamatta EU:n oikeusvaltioymmärryksen merkitystä globaalille kehitykselle unionin ulkosuhteiden välityksellä. Ehdotettu lähestymistapa pyrkii siten, toisin kuin aiemmat tutkimukset, paitsi ajantasaisesti selventämään oikeusvaltion käsitettä EU-oikeudessa, myös tuottamaan pragmaattista tietoa rakenteellisista oikeusvaltiotakeista ja oikeusyhteistyöstä erityisesti viimeaikaisen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

EU-oikeuden vaikutus jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin on tunnetusti kokonaisvaltainen ”valtiollinen perusratkaisu”.[13] *Guimaraes-Purokosken* tavoin voidaan todeta, että valtion liityttyä EU:n jäsenvaltioksi kyse ei ole pelkästään siitä, että ”kansallisen oikeuden toiminnan kentälle” tulee uutta normiaineistoa, vaan kyse on siitä, että EU-jäsenyyden myötä valtion oikeuden toiminnan kenttä on itsessään muuttunut.[14] Ottaen huomioon EU-oikeuden perustavaa laatua olevan vaikutuksen kotimaiselle oikeusjärjestykselle, on aiheellista pohtia, miten oikeusvaltio ymmärretään EU-oikeudessa ja mitä vaikutuksia tällä on Suomen kannalta. Selvitys painottaa oikeusvaltion käsitteellisen ymmärryksen merkitystä sekä EU:n sisäisen toiminnan kannalta että myös unionin ulkosuhteiden johdonmukaisen hoitamisen näkökulmasta. Vaikka tutkimuksen tulokulma on EU-oikeudellinen, selvityksessä aihe pyritään esittämään niin, että se jäsentyy yhteen kotimaisen oikeusjärjestelmän ja -kulttuurin sekä käsitteistön ja termistön kanssa.

On lisäksi syytä korostaa, mitä selvityksessä ei käsitellä. Tutkimus keskittyy oikeusvaltioon Euroopan unionin oikeusjärjestyksen ilmiönä, EU-oikeuden oikeusvaltiokäsitteen merkitykseen Suomen oikeudelle, ja siihen, millaisia tapoja EU-oikeus antaa puuttua mahdollisiin oikeusvaltiorikkomuksiin jäsenvaltioissa. Tarkastelun lähtökohta on Suomi EU:n jäsenvaltiona; Ahvenanmaan tilannetta ei ole selvityksessä arvioitu erikseen.[15] Selvityksessä tarkastellaan myös rajatusti EU-oikeuden oikeusvaltiokäsitteen merkitystä unionin

13 Jaakko Husa – Antero Jyränki, Valtiosääntöoikeus. Kauppakamari 2021 (Husa – Jyränki 2021), s. 121.

14 Ks. Alice Guimaraes-Purokoski, Vertikaalinen toimivallanjako EU-oikeudessa, Tutkimus yhteisön toimivallan kehittymisestä energia-alalla sekä julkisen palvelun velvoitteiden ja yleispalvelun sääntelystä sähkön sisämarkkinoilla. SLY 2009, s. 91

15 Lähtökohtaisesti EU-oikeuden vaatimukset oikeusvaltiollisuudesta soveltuvat myös Ahvenanmaan maakunnan toimintaan. Ks. Ahvenanmaan asemasta EU-asioissa mm. Suomen EU-liittymissopimuksen (EYVL C 241, 29.8.1994) pöytäkirja N:o 2 Ahvenanmaasta (s. 352) sekä julistus Ahvenanmaasta (s. 393), Suomen perustuslain (731/1999) 93 § 2 mom. sekä Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 59a–59e §§. Ks. myös Oikeusministeriö, Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa, Selvityksiä ja ohjeita 8/2012, s. 15–22.

ulkosuhteissa. Tutkimus ei puolestaan käsittele oikeusvaltiota eri kansallisissa oikeusjärjestelmissä, kansainvälisessä oikeudessa, tai yleismaailmallisena tai globaalina ilmiönä, eikä arvioi Suomen toimintaa kansainvälisenä oikeusvaltiotoimijana. Kansainvälinen ja kansallinen normiaines otetaan toki tarvittavassa määrin huomioon tarkasteltaessa oikeusvaltion alkuperää ja nykyistä tulkintakontekstia. Selvityksessä otetaan erityisesti huomioon yleiseurooppalainen, erityisesti Euroopan neuvoston piirissä toteutettu sääntely, ml. Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS) perustuva ja sitä tulkitsevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) olennainen käytäntö, siltä osin kuin tällä on merkitystä EU-oikeudessa.

1.3 Selvityksen lähtökohdat, tutkimusaineisto ja menetelmät

Käsillä oleva selvitys on laadittu käyttäen lainopille tyypillisiä aineistoja ja tulkintamenetelmiä. Tutkimuksen lähtökohtana on, että oikeusvaltio on EU-oikeuden käsite, jota on mahdollista arvioida unionin oikeusjärjestyksen puitteissa. Oikeustilaa pyritään selventämään arvioimalla EU-oikeudessa vakiintuneiden oikeuslähteiden kehitystä. Tutkimusaineisto koostuu siten pääosin oikeudellisista, lainsäädännön ja lainkäytön piiriin kuuluvista tekstiaineistoista, joita arvioidaan erityisesti lainopin eli oikeusdogmatiikan keinoin. Lainopilla pyritään muun ohella selventämään voimassa olevan oikeuden sisältöä, tulkitsemaan ja systematisoimaan oikeudellista normiainesta sekä esittämään kannanottoja eri oikeusjärjestyksessä vaikuttavien periaatteiden punninnasta.[16] Vaikka jäljempänä esitetyllä tavalla tunnistetaan, että oikeusvaltio on monitahoinen ilmiö, selvityksen menetelmällisenä lähtökohtana on, että oikeusvaltiota voidaan EU-oikeudessa hahmottaa lainopin menetelmin.

Selvityksessä käytettyinä pääasiallisina oikeuslähteinä ovat EU:n nk. primaarioikeus (perussopimukset, yleiset oikeusperiaatteet, ml. jäsenvaltioiden valtiosääntöperinne, ja perusoikeuskirja), EU:n kansainväliset sopimukset ja kansainvälinen tapaoikeus, EU-lainsäädäntö (asetukset ja direktiivit) sekä merkittävässä määrin näitä tulkitseva, erityisesti EU-tuomioistuimen, oikeuskäytäntö. Myös unionin muodollisesti sitomattomalla *soft law* -sääntelyllä on merkitystä oikeusvaltiokysymysten hahmottamisessa. Selvityksessä hyödynnetään lisäksi institutionaalisten toimijoiden, kuten Euroopan neuvoston tai Yhdistyneiden kansakuntien (YK), piirissä tuotettua oikeusvaltioaineistoa. Tarpeen mukaan raportissa viitataan sekä ulkomaiseen että kotimaiseen oikeuskirjallisuuteen. Yksittäisten valtioiden oikeusjärjestelmiä arvioidaan vain siinä määrin kuin se on kokonaisuuden kannalta tarpeellista;

16 Ks. lainopin suhteesta oikeustieteeseen yleisesti mm. Ari Hirvonen, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17/2011, s. 24-25.

poikkeuksena tästä on kotimaisen oikeusjärjestelmän analyysi siltä osin kuin nimenomaan tarkastellaan oikeusvaltiokehityksen merkitystä Suomen oikeudelle ja oikeuspolitiikalle.

Konkreettista EU-oikeuden tulkintaa koskevat menetelmät edustavat selvityksessä pääasiassa ns. oikeuspositivistista laintulkintaa, joka lähtee sovellettavan oikeuden kielellisestä ilmaisusta, normiformulaatiosta, ja mikäli kielellinen ilmaisu ei anna riittävää pohjaa tulkinnalle, etenee seuraavaksi systeemiseen ja sen jälkeen teleologiseen (tavoitelähtöiseen) tulkintaan.[17] Tämä varsin perinteinen tulkintalogiikka ilmenee vakiintuneesti EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä[18] sekä yleisemmin esimerkiksi ns. *Bielefeldin* ryhmän argumenttityyppien jaottelusta,[19] joka on saanut merkitystä myös EU-oikeuden tutkimuksessa.[20] Suomessa oikeuspositivistisella laintulkinnalla ja siihen kytkeytyvillä argumenteilla on erityisesti analyyttisen oikeustieteen koulukunnan piirissä pitkä ja vakiintunut historia.[21] Oikeuspositivistiseen tulkintatraditioon liittyy sen huomioon ottaminen, millainen institutionaalinen tuki on olemassa tietylle tulkintaan vaikuttavalle argumentille.[22] Selvityksessä annetaan siten painoarvoa laajasti erityisesti EU-tuomioistuimen esittämille tulkinnoille, koska EU:n perussopimusten mukaan se on toimivaltainen antamaan sitovia yhdenmukaistavia tulkintoja EU-oikeuden sisällöstä ja pätevyydestä.

Oikeusvaltion tutkimuksessa ei kuitenkaan voida pitäytyä ahtaasti vain klassisessa, lainsäätäjän antamaan oikeuteen keskittyvässä oikeuspositivistisessa tulkintamallissa, joka korostaa erityisesti normien muodollista voimassaoloa sekä kielellistä ja systeemistä tulkintaa.[23] Koska oikeusvaltio on sisällöllinen eikä pelkästään muodollisoikeudellinen käsite, etenkin oikeusrealismiin kytkeytyvillä argumenteilla voi olla oikeusvaltiollisuuden tutkimuksessa merkitystä. Oikeusvaltiota voidaan murentaa muodollisesti pätevillä kansallisilla laeilla, mukaan lukien perustuslakimuutoksilla, jotka muodollisesta lainmukaisuudestaan

17 Ks. yleisesti esim. Juha Raitio – Tomi Tuominen, Euroopan unionin oikeus. AlmaTalent 2020 (Raitio – Tuominen 2020), s. 189-197.

18 Ks. esim. asia C-112/11, ebookers.com Deutschland, ECLI:EU:C:2012:487, 12 kohta ja viitattu oikeuskäytäntö.

19 Ks. D. Neil MacCormick – Robert S. Summers (eds), Interpreting Precedents, A Comparative Study. Aldershot 1991, s. 1-7 ja D. Neil MacCormick,– Robert S. Summers (eds), Interpreting Precedents, A Comparative Study. Aldershot 1997, s. VII-IX.

20 Ks. esim. Joxerramon Bengoetxea, The Legal Reasoning of the European Court of Justice, Towards a European Jurisprudence. Clarendon Press 1993 ja Markus Ukkola, Systemic Interpretation in EU Public Procurement Law. Helsinki 2018.

21 Ks. Aulis Aarnio, Laintulkinnan teoria. WSOY 1989, s. 217.

22 Ks. Raimo Siltala, Oikeustieteen tieteenteoria. SLY 2003, s. 885.

23 Ks. esim. Hans Kelsen, Reine Rechtslehre. Zweite Auflage 1960. Ks. myös esim. Juha Raitio, The Principle of Legal Certainty in EC Law. Kluwer Academic Publishers 2003, s. 379-382.

huolimatta ovat hengeltään oikeusvaltiolle vieraita.[24] On kuitenkin huomattava, että säädettyyn oikeuteen, johon voidaan lukea paitsi kansalliset perustuslait myös EU:n perussopimukset, perusoikeuskirja sekä kansainväliset ihmisoikeussopimukset, sisältyy nykyisin huomattava määrä aikanaan jopa luonnonoikeudelliseksi miellettyä perusoikeus- ja muuta valtiosääntöaineistoa,[25] mikä mahdollistaa pitkälle menevän sinänsä oikeuspositivistisen tulkinnan oikeusvaltion merkityksestä säädetyn oikeuden piirissä.

Vaikka oikeusvaltio-käsitettä itsessään ei EU-oikeudessa voida määritellä pelkästään perussopimusten sanamuodon perusteella, selvityksen lähtökohtana on, että EU:n oikeusvaltioon liittyvä lainsäädäntö ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö yhdessä muun tulkintakontekstin kanssa mahdollistavat lainopillisen analyysin oikeusvaltiollisuudesta. Selvityksessä sovellettavaa menetelmää voidaan siten luonnehtia *kontekstuaaliseksi lainopiksi*. On syytä korostaa, että oikeusvaltio on paitsi verraten abstrakti oikeudellinen käsite, myös vahvasti oikeuskulttuurinen termi, johon liittyy perinteisesti eri jäsenvaltioissa erilaisia painotuksia. EU-oikeudessa on lisäksi huomioitava kielellisen tulkinnan rajoituksina eri kirjoitettujen säännösten todistusvoimaisten kieliversioiden mahdolliset eroavaisuudet.[26] Kielellisten ja kulttuuristen erojen huomioimisen osalta *MacCormickin* kuvaava esimerkki liittyy *Rechtstaat*-termin suoraan kääntämiseen muotoon *Law-State*, kun taas englanninkielisen maailman oikeustieteen piirissä oikeusvaltiodiskurssi liittyy erityisesti termiin *rule of law*.[27]

Sikäli kuin kielellisestä tulkinnasta ei ole johdettavissa suoranaisia vastauksia yhteiseurooppalaisen oikeusvaltion määrittelyyn, konkreettisissa tulkintatilanteissa EU-oikeuden systematiikka ja tavoitteet korostuvat. EU-oikeudessa vakiintuneen systeemisen tulkinnan mukaisesti oikeussäännöksiä on tarkasteltava asiayhteydessään ja tulkittava siten, että huomioon otetaan EU-oikeus kokonaisuudessaan, sen tavoitteet sekä sen kehitysaste tulkittavana olevan säännöksen soveltamisajankohtana.[28] Teleologisessa tulkintamallissa painopiste on puolestaan tulkittavan säännöksen tavoitteissa. Tutkimuksen

24 Ks. perustuslakimuutoksiin liittyvistä rajoista esim. Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers. Oxford University Press, 2019.

25 Ks. esim. Antero Jyränki, Leonista Nizzaan, Eurooppalaisen perusoikeusajattelun historiallisia linjoja, s. 1–35 teoksessa Liisa Nieminen (toim.), Perusoikeudet EU:ssa. Lakimiesliiton kustannus 2001 (Jyränki 2001), s. 29-30.

26 Ks. esim. asia C-63/06, Profisa, ECLI:EU:C:2007:233, 14 kohta ja viitattu oikeuskäytäntö (”[EU-]säädöksen erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen lainsäädännön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on.”) Ks. yleisesti Elina Paunio, Legal Certainty in Multilingual EU Law, Language, Discourse and Reasoning at the European Court of Justice. Ashgate 2013.

27 Ks. D. Neil MacCormick, Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth. Oxford University Press 1999, s. 29, 46–47.

28 Ks. asia 283/81 CILFIT, ECLI:EU:C:1982:335, 20 kohta.

kannalta on olennaista, että EU-oikeuden tulkinnassa voivat korostua paitsi tietyn säännöksen nimenomaiset tavoitteet, myös SEU 2 artiklassa todettuun EU:n arvopohjaan liittyvät oikeusvaltiota koskevat argumentit.[29] Oikeusvaltiollisuus on osa EU:n perustuslaillista identiteettiä.[30] Tällä on vaikutusta käytännössä, sillä EU-oikeudessa vallitsevana tulkintaohjeena on ”oikeusvaltiomyönteinen” laintulkinta; epäselvässä tulkintatilanteessa kahden vaihtoehdon välillä voidaan priorisoida sitä, joka on oikeusvaltioperiaatteen kanssa paremmin yhteensopiva.

Arvioitaessa jäsenvaltioille mahdollisesti EU-jäsenyydestä aiheutuvia velvollisuuksia oikeusvaltion turvaamiseksi on välttämätöntä ottaa huomioon ne erilaiset käsitykset, joita vallitsee EU:n ja jäsenvaltioiden välisestä suhteesta. Erityisesti SEU 4 artiklan 2 kohdassa vahvistettu unionin velvollisuus kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä osana niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita on huomioitava oikeusvaltiota koskevien EU-oikeudellisten velvollisuuksien arvioinnissa. Sikäli kuin tällainen arviointi edellyttää kansallisen oikeuden huomioon ottamista, tutkimuksessa on myös EU-oikeuden sisällä oikeusvertailua ilmentävä ulottuvuus. Myös tältä osin selvityksessä kuitenkin painotetaan EU-tuomioistuimen oikeudellista arviota jäsenvaltioille EU:n yhteisestä arvopohjasta johtuvista velvollisuuksista.

Oikeusvaltiorikkomuksiin puuttumisen käsittely nostaa arvioinnin kohteeksi myös EU:n oikeusjärjestelmän toimivuuden. Jäsenvaltioihin kohdistuvien oikeusvaltiollisuuteen liittyvien velvollisuuksien täytäntöönpanon kannalta voidaan joutua pohtimaan, voiko kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden välille syntyä sellainen fundamentaalinen konflikti, joka ei ole lainkaan ratkaistavissa oikeudellisesti tai on ratkaistavissa ainoastaan kolmannen ulkopuolisen järjestyksen eli käytännössä kansainvälisen oikeuden avulla.[31] Tässä suhteessa perinteisiä EU-oikeuden sisäisiä tulkintamenetelmiä voidaan joutua kehittämään tai täydentämään. Vaikka tutkimuksessa arvioidaan oikeusvaltiota lähinnä voimassaolevan oikeuden ilmiönä, selvityksessä ei voida sulkea silmiä reaalimailman tapahtumilta sekä niiden poliittiselta ja historialliselta kontekstilta.

On syytä vielä korostaa, että EU-oikeuden tulkintamenetelmät eivät eroa radikaalisti Suomen oikeuden tulkinnasta. Vaikka oikeuslähteissä on eroa edellä kuvatulla tavalla, sekä kansallisessa että EU-oikeudellisessa laintulkinnassa lähdetään vakiintuneesti kielellisestä

29 Ks. esim. asia C-455/14 P, H v. neuvosto ym., ECLI:EU:C:2016:569, 41-43 kohdat (oikeusvaltioperiaatteen vaikutus EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan päätöksen tulkinnassa).

30 Ks. mm. asia C-156/21, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2021:97, 232 kohta.

31 Ks. ns. radikaalista pluralismista ja EU-oikeuden valtionsisäisistä oikeusvaikutuksista Niilo Jääskinen, Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Yliopistopaino 2008, s. 145–146 ja 151.

tulkinnasta ja edetään tarvittaessa systeemiseen ja teleologiseen tulkintaan. On myös huomattava, että ajan oloon on laadittu verrattain yksityiskohtaisia EU:n asetuksia ja direktiivejä, joiden tulkinta pohjautuu lähtökohtaisesti kielellisten ja systeemisten argumenttien varaan. Teleologisella tulkinnalla on lähinnä merkitystä ns. kiperissä tapauksissa, joissa kielellisen ja systeemisen tulkinnan keinot eivät enää riitä ja säännösten tavoitteille tulee antaa tulkinnassa merkitystä. Teleologisen tulkinnan merkitystä ei kuitenkaan nähdäksemme tule ylikorostaa, koska suuri osa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käsittelee kansallisten tuomioistuinratkaisujen tavoin verrattain yksityiskohtaisten ja täsmällisten normiformulaatioiden tulkintaa. Näin ollen oikeusvaltion arviointi EU:n ja Suomen oikeudessa voi tapahtua tulkintamenetelmällisesti verrattain yhdenmukaisin perustein.

1.4 Selvityksen rakenne

Selvitys jakautuu seitsemään lukuun. Taustoittavan johdannon jälkeen varsinainen tutkimus aloitetaan luvussa 2 kartoittamalla oikeusvaltio-käsitteen historiallista kehitystä ja tulkintoja Suomen oikeudessa. Kansallista kehitystä peilataan EU:n oikeusvaltio-käsitteeseen ja laajemminkin eurooppalaisen oikeuden viitekehykseen. Koska tutkimuksen lähtökohtiin kuuluu käsitys oikeusvaltiosta sisällöllisenä käsitteenä, pohditaan tässä yhteydessä oikeusvaltion suhdetta yhtäältä ihmisoikeuksiin ja toisaalta kansanvaltaisuuteen, erityisesti siten kuin nämä jäsentyvät toisiinsa EU-oikeudessa. Eräänä painotuksena on demokratian ja oikeusvaltion suhde ja kysymys siitä, miten oikeusvaltiollisuus on edellytys liberaalille demokratialle ja sen vaaleihin perustuvalle päätöksentekijöiden valintajärjestelmälle.

Luku 3 käsittelee oikeusvaltion merkitystä EU:n toimintaedellytyksille. Huomiota kiinnitetään ensinnä jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen sen edellytyksenä, että EU:n jäsenvaltioiden yhteistyö erityisesti vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alalla voi toteutua sillä tavoin kuin perussopimuksissa on tarkoitettu. Toiseksi esitellään esimerkkien kautta niitä käytännön ongelmia, joita keskinäisen luottamuksen rapautuminen jäsenvaltioiden välillä on toistaiseksi aiheuttanut. Kolmanneksi käydään läpi jäsenvaltioille EU-oikeudesta johtuvia tuomioistuinten riippumattomuutta koskevia velvollisuuksia ja niihin liittyvää tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä.

Luvussa 4 käsitellään oikeusvaltiorikkomuksia ja niihin puuttumista. Aluksi kartoitetaan mitä ”oikeusvaltiorikkomuksella” tarkoitetaan ja millaisia tilanteita oikeusvaltiorikkomuksiksi voidaan luokitella. Erityisesti komission vuosien 2020 ja 2021 oikeusvaltiokertomuksia hyödyntämällä pyritään aluksi selvittämään, onko oikeusvaltiorikkomuksille jotain selkeää yhteistä nimittäjää tai määritelmää. Oikeusvaltiollisuutta pohditaan tässä yhteydessä myös EU-oikeuden ensisijaisuuden periaatteen ja SEU 4 artiklan 2 kohdan kansallisen valtiosääntöidentiteetin kunnioituksen näkökulmasta. Valvontakeinoista tarkastellaan SEU 7 artiklan lisäksi etenkin sitä, millä tavoin oikeusvaltiorikkomukset voidaan liittää EU:n varojen

jakoon, sekä SEUT 258-260 artikloiden mukaista rikkomusmenettelyä. Lisäksi arvioidaan EU:n proaktiivisten oikeusvaltiotoimien, erityisesti rahoitusohjelmien, merkitystä. Kansallisen tason valvonnan osalta kuvataan ja arvioidaan SEUT 267 artiklan mukaisten ennakkoratkaisupyyntöjen merkitystä.

Luku 5 käsittelee oikeusvaltiota EU:n ulkosuhteissa. Oikeusvaltion merkitystä unionin ulkoisessa toiminnassa kartoitetaan erityisesti ulkosopimuksia koskevan käytännön kautta sen hahmottamiseksi, miten EU-oikeuden mukainen, unionin sisällä soveltuva oikeusvaltion määritelmä näkyy sen toimissa suhteessa kolmansiin valtioihin ja muihin kansainvälisiin toimijoihin. Luvussa arvioidaan syitä mahdollisille eroille oikeusvaltion määritelmää ja ulottuvuutta koskevissa painotuksissa sekä hahmotellaan lähestymistä sille, missä määrin EU:n sisäistä toimintaa jäsentävän oikeusvaltioperiaatteen on syytä ilmetä samansisältöisenä unionin ulkosuhteiden hoidossa. Luvussa myös käsitellään lyhyesti oikeusvaltion merkitystä osana EU:n ulkopolitiikkaa sekä kansainvälistä oikeutta.

Luvussa 6 tarkastellaan Suomen oikeusvaltiotilannetta globaalien vertailututkimusten valossa. Lisäksi nostetaan esiin eräitä Suomea koskevia EU-oikeuteen liittyviä ajankohtaisia oikeusvaltion ongelmia. Selvityksessä tarkastellaan ensinnä perustuslakivaliokunnan roolia sekä tuomioistuinten jälkikäteiseen perustuslainvalvontaan liittyvää ilmeisen ristiriidan vaatimusta, erityisesti suhteutettuna EU-oikeuden valtionsisäisiin vaikutuksiin. Toiseksi luvussa arvioidaan tiettyjä EU-oikeuden vaatimuksia tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudesta ja muista oikeusvaltioreunaehdoista suhteessa kotimaiseen tilanteeseen. Kolmanneksi käsitellään kysymystä EU-oikeuden käytännön toteutumisesta Suomessa. Johtopäätösosiossa vedetään yhteen aiempien lukujen havaintoja sekä esitetään joitakin suuntaviivoja suomalaisen oikeusvaltiollisuuden edelleen vahvistamiseksi.

2 Oikeusvaltio-käsite Suomessa ja Euroopan unionissa

2.1 Oikeusvaltio-käsite Suomessa

Suomen itsenäisyyden ensimmäisinä vuosikymmeninä oli vallalla varsin muodollinen tulkinta oikeusvaltiosta. Suomalaisen oikeusvaltiokäsitteen isäksikin mainittu *K.J. Ståhlberg*[32] korosti hallinnon lainalaisuutta eri yhteyksissä. Ståhlbergin tuotannossa korostui esimerkiksi oikeusturvavaatimus, sillä hänen mukaansa oikeusvaltiossa julkinen valta suojaa yksityisten oikeuksia ja etuja hallinnon mielivaltaisuuksia tai erehdyksiä vastaan.[33] Suomen vuoden 1919 hallitusmuodossa vahvistettiin erityisesti tasavaltalainen, lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan erottelulle perustuva valtiomuoto, valtion kansanvaltaisuus, sekä eräät kansalaisoikeudet.[34] Säännöksissä painotettiin voimakkaasti hallinnon lainalaisuutta ja tuomioistuimien riippumatonta asemaa. *Hallbergin* mukaan jo Ståhlberg katsoi, että oikeusvaltio-käsitteeseen kietoutui olennaisesti demokratia, sillä oikeusvaltiolla pyrittiin demokraattiseen ja lakiin perustuvaan yhteiskunnalliseen kehitykseen.[35]

Suomen itsenäisyyden ensimmäisinä vuosikymmeninä lainalaisuus- tai legaliteettiperiaate sai ehkä jopa ylikorostuneen merkityksen oikeusvaltio-käsitteen tulkinnassa, mikä osin selittyy vuoden 1918 tapahtumilla ja niitä seuranneilla polittiisilla jännitteillä, mutta myös Venäjän vallan aikaisen sortokauden kehityksellä.[36] Oikeusvaltiokehitystä edistivät kaksilinjainen oikeuslaitos, jonka ylimpinä tuomioistuimina olivat korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus, sekä eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri ja ylimpien valtioelinten vastuukysymyksiä säännelleet ministerivastuulaki (42/1918, 274/1922) sekä laki valtakunnanoikeudesta (273/1922). Perusoikeudet ilmaistiin hallitusmuodossa suppeasti ja

32 Ks. Kaarlo Tuori, Foucault'n oikeus, Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. WSOY 2002 (Tuori 2002), s. 49-65, erityisesti s. 56

33 Kaarlo Juho St*å*hlberg, Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa. 2. painos, Otava 1928, s. 428-431.

34 Ks. Suomen hallitusmuoto 94/1919, erit. 1 ja 2 §§ sekä 2 luku.

35 Ks. Pekka Hallberg, The Rule of Law. Edita 2004 (Hallberg 2004), s. 15. Tämä tulkinta on sidoksissa Hallbergin omaan oikeusvaltio-käsitteen tulkintaa, jota luonnehtii se, että oikeus ja demokratia nähdään dynaamisesti yhteenkietoutuneina käsitteinä.

36 Ks. Paavo Kastari, Kansalaisvapauksien perustuslainturva. B-sarja, N:o 164, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1972, s. 18-19 ja Jukka Kekkonen, Kun aseet puhuvat: Poliittinen väkivalta Espanjan ja Suomen sisällissodissa. Art House 2016, s. 167-174.

niitä täydennettiinkin melko pian yhdistys- ja painovapauslailla (1/1919) sekä uskonnonvapauslailla (267/1922).[37] Hallitusmuodossa vahvistettiin myös kunnallisen itsehallinnon periaate, joka vahvisti demokraattisia rakenteita ja oli omiaan legitimoimaan oikeusvaltion lakisidonnaisuutta.[38]

Maailmansotien välisenä aikana nuoren itsenäisen Suomen demokraattiset ja oikeusvaltiolliset rakenteet joutuivat koetukselle poliittisten ääriliikkeiden toiminnan vuoksi. *Kekkonen* on tulkinnut, että etenkin 1930-luvun taitteen Lapuan liikkeen toimintamallien ja laittomuuksien tutkintaan liittyneen viranomaispassiivisuuden vuoksi oikeusvaltion perusteiden vahvistamista alettiin korostaa yhteiskunnallisena päämääränä, minkä osana suomalainen oikeusvaltio-käsite sai varsin muodollisen sisällön.[39] Etenkin vasemmiston piirissä vaadittiin lain kirjaimen noudattamista, jotteivät pelkästään isänmaallisten vaikuttimien nimessä tehdyt laittomuudet leviäisi.[40] Yksilön oikeuksien rajoittamisen mahdollistavan tasavallan suojelulain (336/1930) säätämisen ympärillä käytiin puolestaan laajaa keskustelua kansanvallan puolustamisen ja perusoikeuksien rajoittamisen perusteista.[41] *Jyränki* on katsonut, että aikalaiskeskustelu ilmensi ankaran legalismin murrosta Suomessa.[42]

Sotien jälkeen ajatus oikeusvaltiosta kytkeytyi edelleen varsin muodolliseen tulkintaan hallinnon lainalaisuudesta, vaikkakin tulkinta alkoi saada uutta syvyyttä oikeusperiaatteiden keskinäisen punninnan myötä. Esimerkiksi *Merikoski* korosti julkisoikeudellisessa tuotannossaan oikeusturvavaatimuksen ja hallinnon tehokkuusvaatimuksen välistä tasapainoa, mikä on läheisessä yhteydessä siihen, kuinka hän on määritellyt oikeusvaltion ja hallintovaltion. Valtiota voidaan Merikosken mukaan luonnehtia oikeusvaltioksi, jos etusija valtiota organisoitaessa annetaan oikeusvarmuudelle. Jos taas etusija annetaan hallinnon tehokkuusvaatimukselle, valtio muodostuu hallintovaltioksi.[43]

---

37 Ks. Raitio 2017, s. 4-6.

38 Ks. ibid., s. 6.

39 Ks. Jukka Kekkonen, Suomen oikeuskulttuurin suuri linja 1898-1998. C-sarja, N:o 32, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1998, s. 1-183, s. 71.

40 Ks. Juha Siltala, Lapuan liike ja kyyditykset 1930. Otava 1985, s. 436, jossa Siltala siteeraa SDP:n puheenjohtaja Tannerin puhetta eduskunnassa 19.12.1930 seuraavasti: ”Nyt on kuitenkin, ennen kaikkea Lapuan liikkeen taholta, koetettu saada aikaan uusi lakikirja, jossa on muutamia aivan toiseen suuntaan käyviä määräyksiä. Tärkeimpinä pykälinä lakikirjassa on ensinnäkin se, että lain kirjainta ei saa rikkoa. Jokainen on oikeutettu panemaan lakiin itse hyväksi harkitsemansa sisällön, jos vain hänen tekojensa vaikuttimet ovat isänmaallisia”.

41 Ks. lainvalmistelua koskeneesta keskustelusta Aura Kostiainen, Oikeusvaltion paradoksin äärellä: Tasavallan suojelulakiesityksistä käyty eduskuntakeskustelu vuosina 1930 ja 1936. Pro Gradu, Helsingin Yliopisto 2011.

42 Antero Jyränki, Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Lakimiesliiton kustannus 1998, s. 534-537.

43 Ks. Veli Merikoski, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. 5. Painos, WSOY 1974, s. 110.

Tuorin mukaan toisen maailmansodan jälkeen oikeusvaltion rinnalle nousi hyvinvointivaltion (*welfare state*) käsite, jonka toisinaan katsottiin olevan oikeusvaltion seuraaja modernin valtion ja oikeuden kehityksessä.[44] Tuori ei kuitenkaan näe hyvinvointivaltiota ja oikeusvaltiota toistensa vastapooleina, koska käsitteillä on eri kohdealue. Hyvinvointivaltio on pikemminkin aineellinen kuin muodollinen käsite, koska se liittyy erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asemaan ja koulutukseen. Tuorin tulkinnassa oikeusvaltio puolestaan liittyy niihin menetelmiin ja muotoihin, joissa mm. hyvinvointivaltion tehtäviä koskevia päätöksiä tehdään ja toteutetaan.[45] Onkin todettava, että hyvinvointivaltio-käsite ei juurikaan liene päällekkäinen oikeusvaltion ydinalueen kanssa, vaikkakin niiden laajemmassa asiayhteydessä korostuukin osin samalla tavoin esimerkiksi eräiden perusoikeuksien merkitys yhteiskunnassa. Kotimaista tulkintaa oikeusvaltiosta on myös vertailtu etenkin englanninkielisen maailman *rule of law* -käsitteeseen ja saksalaiseen *Rechtstaat*-käsitteeseen.[46]

Vuosituhannen vaihteen lähestyessä suomalaista oikeusvaltio-keskustelua ei leimannut enää samankaltainen lainalaisuusperiaatteen korostus kuin itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä. Yksi selitystekijä tälle kehitykselle on perus- ja ihmisoikeuksien korostunut painoarvo oikeudellisessa ympäristössä. Etenkin 1960- ja 1970-luvun hyvinvointivaltio-diskurssi oli luonut pohjaa ymmärtää valtion tehtävät muodollista lakisidonnaisuutta laajemmin. Viime vuosisadan lopun perusoikeuskeskustelussa korostui myös demokraattisen oikeusvaltion idea.[47] Suomessa Tuori on todennut vuonna 1990, että valtiolta positiivista toimintaa edellyttävät perusoikeudet ovat kytkettävissä demokraattisen oikeusvaltion näkökulmaan, sillä niiden avulla yhteiskunnan jäsenille pyritään takaamaan ne aineelliset ja kulttuuriset perusedellytykset, joiden puuttuessa myöskään vireä kansalaisyhteiskunta ei ole mahdollinen.[48] Demokraattisen oikeusvaltion mallissa demokratia ja perusoikeudet voitiin nähdä toistensa edellytyksinä.

---

44 Ks. esim. Tuori 1990, s. 28-33, jossa on kuvaus hyvinvointivaltion ja oikeusvaltion keskinäisestä suhteesta. Tuori problematisoi tässä yhteydessä etenkin Dalberg-Larsenin näkemystä siitä, että hyvinvointivaltio on oikeusvaltion jälkeen tavallaan seuraava kehitysaste modernin oikeuden kehityksessä, mistä ks. Jørgen Dalberg-Larsen, Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så? Akademisk Forlag 1984.

45 Ks. Tuori 2002, s. 61-62.

46 Ks. esim. Antero Jyränki, Presidentti: Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919-1976. A-sarja, N:o 123, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1978, s. 41-42, Tuori 2002, s. 49-65, Raitio 2003, s. 134-146, ja Tuori 2007, s. 221-247.

47 Ks. esim. Jürgen Habermas, On the Internal Relation between the Rule of Law and Democracy, s. 253-264 teoksessa Ciaran Cronin – Pablo De Griff (eds), The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory. Blackwell 1999.

48 Ks. Tuori 1990, s. 275.

Akateeminen keskustelu oikeusvaltion, demokratian sekä perus- ja ihmisoikeuksien välisestä suhteesta sai pontta siitä, että Euroopan ihmisoikeussopimus tuli Suomessa voimaan 1990. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä uuteen perustuslakiin lisättiin nimenomaiset ”oikeusvaltioperiaatetta” koskevat säännökset, joiden mukaan ”[j]ulkisen vallan käytön tulee perustua lakiin” ja ”[k]aikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”.[49] Kyseisessä säännöksessä on kuitenkin lähinnä kyse lakisidonnaisuuden periaatteesta, jonka nojalla on toki huomioitava myös perustuslaissa taatut perusoikeudet.[50] Tätä säädöspohjaa vasten oikeusvaltio oppikirjatasolla kuvataan lähinnä muodollisena oikeusturvavaatimuksena, jonka ytimenä on laillisuusperiaate.[51] Erityisesti kansanvallan ja perusoikeuksien merkitys oikeusvaltiolle kuitenkin tunnistetaan vakiintuneesti kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa.[52] Suomen EU-jäsenyys on kehittänyt ymmärrystä oikeusvaltiosta edelleen niin, että nykyisin käsitteeseen nähdään sisältyvän sekä muodollinen että aineellinen ulottuvuus.

Jyränki esitti jo vuonna 2002 varsin selkeän analyysin suomalaisen oikeusvaltio-käsitteen historiallisista kerrostumista seuraavasti:

1. Julkisen vallan tulee perustua lakiin.
2. Valtio organisoidaan perustuslailla, johon koko oikeusjärjestys palautetaan
3. Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista saadaan määrätä vain sellaisen elimen päätöksin, jonka asettamiseen kaikki voivat yhdenvertaisesti vaikuttaa, toisin sanoen eduskuntalailla.
4. Lakia soveltavat yksittäistapaukseen oikeussuojan antamisen tarkoituksessa riippumattomat, tuomioistuimiksi organisoidut viranomaiset. Jokaiselle taataan omassa asiassaan pääsy tuomioistuimeen.
5. Yksilön asemaa suojaavat kaikkia julkisia toimintoja sitovat perusoikeudet.

Tämän jaottelun osalta Jyränki on todennut, että kerrostumat 1-4 ovat muodollisen oikeusvaltio-käsitteen aineksia, kun taas kerrostuma 5 viittaa aineelliseen oikeusvaltio-käsitteeseen.[53]

49 Ks. Suomen perustuslain 2 §:n otsikko ja pykälän 3 momentti.

50 Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp, s. 74.

51 Ks. mm. Jaakko Husa – Teuvo Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Talentum 2014, s. 66-67 ja Husa – Jyränki 2021, s. 134.

52 Ks. mm. Husa – Jyränki 2021, s. 134-135 sekä Tuori 2000.

53 Ks. Antero Jyränki, Oikeusvaltio ja demokratia, s. 13–26 teoksessa Aulis Aarnio – Timo Uusitupa (toim.): Oikeusvaltio. Lakimiesliiton kustannus 2002, s. 13.38, etenkin s. 23.

Myös Hallbergin tulkinnan mukaan legaliteetti ja legitimiteetti saavat molemmat osansa oikeusvaltio-käsitteen sisällössä.[54] Hallberg näkee oikeusvaltio-käsitteellä kolme kehitysvaihetta. Alkuvaiheen kehityksen hänkin kytkee "klassisen" oikeusvaltio-käsitteen melko muodolliseen ja lainalaisuusperiaatetta korostavaan tulkintaan. Seuraavana vaiheena hän näkee demokraattisen oikeusvaltion ja kolmantena vaiheena oikeusvaltio-käsitteen sosiaalisissa suhteissa (*rule of law in social dimensions*).[55] Hallbergin dynaamisen oikeusvaltio-käsitteen voidaan todeta koostuvan seuraavista neljästä osatekijästä:

1. Lainalaisuusperiaate (*principle of legality*)
2. Vallanjako-oppi (*the balanced separation of powers*)
3. Perus- ja ihmisoikeudet (*the fundamental and human rights*)
4. Oikeusvaltio toiminnallisena kokonaisuutena (*rule of law as functional entity, functionality*)[56]

Hallberg korostaa oikeusvaltio-käsitteen globaalia luonnetta, mikä ilmenee etenkin oikeusvaltion toiminnallisuutta (*functionality*) koskevissa yhteyksissä. Oikeusvaltion toimintakyky liittyy mm. velvoitteisiin turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä mahdollistaa kansalaisten pääsy oikeuksiinsa ilman tarpeetonta viivytystä.

Lakimiesliiton oikeuspoliittisessa valiokunnassa pohdittiin 2010-luvun lopulla oikeusvaltion määritelmää ja toimivalle oikeusvaltiolle löydettiin seuraavat ulottuvuudet:

1. Lainsäädäntövaltaa käyttää demokraattisesti valittu parlamentti.
2. Valtioelimet ja viranomaiset ovat sidottuja erityiseen, vaikeutetuin menettelyin säädettyyn perustuslakiin.
3. Kunnioitetaan perus- ja ihmisoikeuksia sekä niiden soveltamisperiaatteita.
4. Noudatetaan lainalaisuusperiaatetta niin hallinnossa kuin tuomioistuimissa.
5. Toiminnot järjestetään valtiovallan kolmijako-opin mukaisella tavalla.
6. Hallinto on avoin ja läpinäkyvä.
7. Oikeusjärjestys muodostaa koherentin kokonaisuuden.
8. Oikeusvarmuus toteutuu eikä mielivaltaa sallita.

---

54 Ks. Ks. Hallberg 2004, s. 5-6 ja s. 11-70.

55 Ks. Hallberg 2004, s. 14, jossa todetaan oikeusvaltio-käsitteen kolmannen vaiheen olevan eräänlaista sosiaalista pääomaa seuraavasti: "In the conclusions of this study, the focus is on the issues concerning the legitimacy of the use of power, the identity of the people and the value judgments of civil society, essentially part of the third layer of rule of law development. The study attempts at outlining a functional model of the rule of law, which can be conceived of a social capital."

56 Hallberg 2004, s. 6, 57 ja 70-90 sekä Pekka Hallberg, Rule of Law, Prospects in Central Asia Rural Areas and Human Problems. Edita 2016, s. 136-145

9. Yhdenvertaisuus lain edessä toteutuu.
10. Tuomioistuinkontrolli on toimivaa ja kattava.
11. Taataan pääsy riippumattomiin ja puolueettomiin tuomioistuimiin ilman tarpeetonta viivytystä.[57]

On huomionarvoista, ettei Lakimiesliitossa oikeusvaltion määritelmäksi kelvannut pelkkä viittaus perustuslain 2 §:n 3 momentin laillisuusperiaatteeseen, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Oikeusvaltio-käsite on edellä kuvatusti kehittynyt ajan myötä samalla kun kotimainen oikeusjärjestys on muuntunut osaksi eurooppalaista oikeusyhteisöä, erityisesti EU-jäsenyyden myötä. Tästä on seurannut oikeusvaltion aiempaa tiiviimpi kontekstuaalinen tulkinta kansanvaltaan ja perusoikeuksiin liittyvänä kokonaisuutena. Myös *Nieminen* määrittelee eurooppalaistuneen valtiosääntöoikeuden tutkimuksessaan modernin oikeusvaltio-käsitteen niin, että siihen kuuluu sekä muodollinen että aineellinen puoli. Hän viittaa käsitteen aineellisella tai sisällöllisellä puolella ennen muuta vaatimukseen oikeudenmukaisuuden toteutumisesta. Oikeudenmukaisuuteen pyritään hänen mukaansa sitä kautta, että kaikki valtioelimet valtiovallan kolmijakoa ilmentäen toisistaan eriytettyinä ovat sidottuja turvaamaan kansalaisten materiaaliset perusoikeudet.[58]

Onkin syytä tukea Niemisen näkemystä oikeusvaltiosta nimenomaan eurooppalaistuvan oikeuden näkökulmasta, koska EU:n jäsenvaltioita ja siten Suomeakin velvoittavassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on viitteitä siitä, että oikeusvaltio-käsite sisältää EU-oikeudellisessa kontekstissaan tiettyjä aineellisia edellytyksiä oikeudelliselle päätöksenteolle.[59] EU-oikeudelliselle oikeusvaltio-käsitteelle on tyypillistä unionin arvoja koskevan SEU 2 artiklan tavoin esittää muun ohella kansanvalta, ihmisoikeudet ja oikeusvaltio osana samaa, toisiinsa jäsentyvää kokonaisuutta. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että Suomi korosti EU-puheenjohtajuuskaudellaan vuonna 2019 nimenomaan SEU 2

57 Ks. Lakimiesliiton oikeusvaltio-ohjelma 2019-2023, s. 5. Oikeusvaltio-ohjelmassaan Lakimiesliitto pyrki voimakkaasti tukemaan tuomioistuinviraston perustamista osin oikeusvaltio-periaatteeseen vedoten. Tutkimusryhmän jäsenistä Raitio osallistui Lakimiesliiton oikeusvaltio-käsitettä koskevaan pohdintaan Lakimiesliiton oikeuspoliittisen valiokunnan jäsenenä.

58 Ks. Liisa Nieminen, Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyvä Eurooppa. A-sarja, N:o 259, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 2004, s. 106-107

59 Ks. mm. asia 8/55, Fédéchar, ECLI:EU:C:1956:7 erityisesti s. 299 ja EU-oikeuden ulkopuolista vahingonkorvausvelvollisuutta koskevat oikeusvaltio-käsitteeseen liittyvät tapaukset 5/71, Schöppenstedt, ECLI:EU:C:1971:116, 59/72 Wünsche Handelsgesellschaft, ECLI:EU:C:1973:86, 20/88 Roquette frères, ECLI:EU:C:1989:221, C-152/88 Sofrimport, ECLI:EU:C:1990:259, C-104/89 and C-37/90 Mulder, ECLI:EU:C:1992:217 ja C-282/90 Vreugdenhill, ECLI:EU:C:1992:124.

artiklan mukaista kontekstia oikeusvaltiollisuuden tulkinnalle, eli oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien yhteyttä, eräänlaista ”kolmijalkaa” (*tripod*).[60]

Suomessa EU:n legitimiteettiä oikeusvaltiotoimijana on myös arvioitu kriittisesti. Tältä osin *Hirvonen* on katsonut eurooppalaisen oikeusvaltion nykytilasta, että ”EU voi oikeuttaa itsensä legaalisena transnationaalisena yhteisönä, mutta siltä puuttuu vakaa legitimaatioperusta”.[61] Hirvosen mukaan EU:n vaikeudet vastustaa autoritaarisia valtioita juontuvat unionin demokratiavajeesta: kansanvallan, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien arvopohjasta huolimatta EU:lla ei ole ”eurooppalaista poliittista kansaa”.[62] Hirvosen pohdinnat liittyvät oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien välisiin yhteyksiin EU:n kaltaisessa valtioliitossa. Voidaan kysyä, onko EU:lla perustuslaillisen kulttuurin vaje. Eurooppalaista kansaa, *demosta*, koskevat mahdolliset puutteet ovat toki olleet jo pitkään keskustelun kohteena.[63] Tarkasteltaessa oikeusvaltion edellytyksiä EU:ssa ja siitä unionin toimielimille ja jäsenvaltioille johtuvia oikeudellisia velvoitteita on myös kriittisesti arvioitava oikeusvaltion periaatteiden toteutumisen perusedellytyksiä niin unionin kuin jäsenvaltioiden tasolla.[64] Oikeusvaltioon kuuluu niin kansallisvaltiossa kuin EU:ssa sekä legaalius että legitimiteetti.

60 Ks. esim. oikeusministeriö, ”Minister of Justice Henriksson: Fundamental rights are at the heart of EU law”, 12.11.2019 , https://oikeusministerio.fi/en/-/oikeusministeri-henriksson-perusoikeudet-ovat-eu-oikeuden-ytimessa, sekä oikeusministeriö, “Speech by Minister of Justice Henriksson, making the EU Charter of Fundamental Rights a reality for all: 10th anniversary of the Charter becoming legally binding, 12 November 2019”, 12.11.2019, https://kestavakehitys.fi/-/1410853/making-the-eu-charter-of-fundamental-rights-a-reality-for-all-10th-anniversary-of-the-charter-becoming-legally-binding sekä Puheenjohtajavaltion keskusteluasiakirja, ”Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen vahvistaminen unionissa”, neuvoston asiakirja 12044/19, ja esim. puheenjohtajavaltion kotisivut: https://eu2019.fi/prioriteetit/arvot-ja-oikeusvaltioperiaate.

61 Ks. Ari Hirvonen, Oikeus käy aikaa tilassa: retki Euroopan oikeuden legitimiteettiin. Lakimies 3-4/2021, s. 314-332 (Hirvonen 2021), erityisesti s. 325

62 Ks. ibid., s. 314-332, erityisesti s. 325.

63 Ks. lukuisista aihepiiriä käsittelevistä kirjoituksista esim. Joseph HH Weiler, Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision. European Law Journal 1(3) 1995, s. 219-258 ja Kalypso Nicolaïdis, European Democracy and Its Crisis. Journal of Common Market Studies 51(2) 2013, s. 351–369.

64 Ks. oikeusvaltion ja oikeudenmukaisuuden edellytyksistä mm. Sionaidh Douglas-Scott, Justice, Injustice and the Rule of Law in the EU, s. 51-66 teoksessa Dimitry Kochenov – Gráinne de Búrca – Andrew Williams (eds) Europe’s Justice Deficit? Hart 2017.

2.2 Oikeusvaltio-käsite EU:ssa

Euroopan yhdentymisen lähtökohtana ovat maanosan ”kulttuurisesta, uskonnollisesta ja humanistisesta perinteestä” kehittyneet yleismaailmalliset arvot.[65] Myös EU:n oikeusvaltio-käsitteen tarkastelu on syytä aloittaa unionin arvopohjasta. SEU 2 artiklan mukaan unionin arvoihiin lukeutuvat ”ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina”, jotka jäsenvaltiot jakavat ”yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo”. Tämä Lissabonin sopimuksella sanamuodoltaan tarkistettu artikla vastaa oikeusvaltion kannalta asiallisesti aiemmin voimassa ollutta, Amsterdamin sopimukseen perustunutta unionisopimuksen 6 artiklaa, jossa viitattiin ”jäsenvaltioille yhteisiin – – oikeusvaltion periaatteisiin”.[66] Jo alkuperäisessä vuoden 1992 EU:n perustamissopimuksessa viitattiin sen johdannossa vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion kunnioittamiseen.[67] Myös EU:n perusoikeuskirjassa vahvistetaan, että unioni ”rakentuu kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteille”.

Oikeusvaltio ei kuitenkaan ole tullut osaksi yhteiseurooppalaista oikeutta vasta 1990-luvulla, vaan se on aina lukeutunut Euroopan integraation piirissä sovelletun oikeuden perusperiaatteisiin. Jo 1950-luvulla perustetun Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) perustamissopimuksen järjestelmässä katsottiin, että oikeusvaltion periaatteilla oli merkitystä arvioitaessa esimerkiksi julkisen vallan tehtävän siirtoa yksityiselle toimijalle.[68] Eurooppalaisen perusoikeussuojan tasosta 1960- ja 1970-luvuilla alkaneen keskustelun[69] myötä unionin oikeusjärjestyksessä on sittemmin painotettu vakiintuneesti oikeusvaltion piiriin yleisesti luettavia osatekijöitä, kuten tehokasta oikeussuojaa,[70] oikeusvarmuutta,[71]

65 Ks. EU-sopimuksen johdanto-osa.

66 Ks. Sopimus Euroopan unionista, konsolidoitu toisinto 1997, EYVL C 340, 10.11.1997, s. 145.s.

67 Ks. Sopimus Euroopan unionista, EYVL C 191, 29.7.1992, s. 1.

68 Ks. julkisasiamies Roemerin ratkaisuehdotus yhd. asioissa 9-10/56, Meroni v. korkea viranomainen, ECLI:EU:C:1958:4, s. 190. Ks. myös esim. Jürgen Schwartze, European Administrative Law. Sweet & Maxwell 1992, s. 94, jonka mukaan jäsenvaltioiden hallinto-oikeuden yhteinen perustavoite on hallinnon lainalaisuus riippumatta siitä, käytetäänkö ilmaisua “rule of law”, “Rechtstaat” tai “principe de légalité”.

69 Ks. esim. keskustelusta Saksassa Bill Davies, Resisting the European Court of Justice: West Germany’s Confrontation with European Law, 1949–1979. Cambridge University Press 2012.

70 Ks. mm. asia 294/83, Parti écologiste “Les Verts” v. parlamentti, ECLI:EU:C:1986:166, 23 kohta, sekä asia C-72/15, Rosneft, ECLI:EU:C:2017:236, 72 kohta.

71 Ks. mm. asia 98/78, Racke, ECLI:EU:C:1979:14, 20 kohta.

tuomioistuinten riippumattomuutta,[72] vallanjako-oppia,[73] sekä kansanvallan[74] ja perusoikeuksien[75] merkitystä. Oikeusvaltio on siten saanut ajan mittaan tarkkarajaisemman sisällön. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössään EU-tuomioistuin on katsonut oikeusvaltion lukeutuvan unionin perustavanlaatuisena arvona sen perustuslaillisen identiteetin piiriin.[76]

Oikeusvaltiollisuus on EU:n arvopohjan osana EU-jäsenyyden ehto. Vuonna 1993 Eurooppa-neuvosto selkeytti ehtoja, jotka 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.[77] Nykyisin oikeusvaltion kunnioittaminen jäsenyysehtona ilmenee perussopimuksista, sillä SEU 49 artiklan mukaisesti vain SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja kunnioittava ja edistävä Euroopan valtio voi hakea Euroopan unionin jäsenyyttä.[78] Oikeusvaltio näyttäytyikin EU-oikeudessa pitkään käsitteenä, jolla katsottiin olevan merkitystä lähinnä unionin ulkopuolella suhteessa jäseniksi pyrkiviin valtioihin ja kolmansiin valtioihin osana ulkosuhteita. Jäsenvaltioiden ajateltiin olevan oikeusvaltiorakenteiltaan vakaalla pohjalla eikä siten 1990-luvun alussa poliittista unionia perustettaessa perussopimuksiin rakennettu varsinaista oikeusvaltiota koskevaa valvontamekanismia.

Amsterdamin ja Nizzan sopimuksilla luodun, nykyisin SEU 7 artiklassa vahvistetun sanktiointimenettelyn tarkoituksena on valvoa unionin arvojen loukkaamattomuutta.[79] Komission tietoon tulleiden oikeusvaltio-ongelmien johdosta se julkaisi vuonna 2014 ”toimintakehy[ksen] oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi” (”Rule of Law Framework”), jonka tarkoituksena on mahdollistaa dialogi jäsenvaltion kanssa ennen SEU 7 artiklan mukaisen

72 Ks. mm. asia C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, 42 kohta.

73 Ks. mm. asia C-477/16 PPU, Kovalkovas, ECLI:EU:C:2016:861, 36 kohta.

74 Ks. mm. asia C502/19, Junqueras Vies, ECLI:EU:C:2019:1115, 63 kohta.

75 Ks. mm. lausunto 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, 169 kohta.

76 Ks. mm. C-156/21, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2021:97, 127 kohta.

77 Ks. erit. Eurooppa-neuvoston päätelmät, Kööpenhamina 21.-22.6.1993, s. 13. Ks. myös esim. Niilo Jääskinen, Euroopan unioni: oikeudelliset perusteet. Talentum 2007, s. 61.

78 Ks. Helena Raulus, The Growing Role of the Union in Protection of Rule of Law, s. 25–37 teoksessa Flora A. N. J Goudappel – Ernst M. H Hirsch Ballin (eds): Democracy and Rule of Law in the European Union, Essays in Honour of Jaap W. de Zwaan. Asser Press, Springer 2016, s. 25–27, jossa on kiinnitetty huomiota siihen, että EU:n jäseneksi pyrkivän maan ihmisoikeustilannetta, demokratiaa ja oikeusvaltiollisuutta on perusteellisesti arvioitu, kun taas EU:n jäsenvaltioiden tilanteeseen on ollut selvästi hankalampi puuttua.

79 Ks. menettelyn historiallisesta kehityksestä tarkemmin jäljempänä jakso 4.2.1.

menettelyn käynnistämistä.[80] Toimintakehystä koskevasta tiedonannosta oikeusvaltion käsitettä on pyritty avaamaan tarkkarajaisemmin ja siitä on luettavissa varsin yksiselitteisesti komission tulkinta, jonka mukaan EU-oikeudessa oikeusvaltio on perustuslaillinen periaate, joka muodostuu sekä muotoa että sisältöä koskevista osatekijöistä.[81] Komissio katsoi tulkintansa olevan johdettavissa sekä EU-tuomioistuimen että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä.[82] Tiedonannon mukaan ”oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen liittyy olennaisesti demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen: demokratiaa ei voi olla eikä ihmisoikeuksia kunnioittaa, jos oikeusvaltioperiaatetta ei noudateta, ja päinvastoin”.[83]

Vaikka toimintakehystä koskeva tiedonanto on *soft law* -instrumentti, sillä on käytännössä ollut merkittävä vaikutus EU-oikeudessa oikeusvaltion käsitettä koskevan ymmärryksen ja sitä koskevien oikeuslähteiden systematisoinnin kannalta. Tiedonannon liitteessä 1 komissio on avannut oikeusvaltion merkitystä unionin oikeuden perusperiaatteena viittauksin EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Oikeusvaltioon kuuluu kyseisessä liitteessä esitetysti muun ohella laillisuusperiaate, oikeusvarmuus, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kielto, riippumaton ja tehokas tuomioistuinvalvonta, johon kuuluu perusoikeuksien kunnioittaminen, vallanjako-oppi sekä yhdenvertaisuus lain edessä.[84] Toimintakehyksessä viitataan myös Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston, erityisesti

80 Ks. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, COM(2014) 158 final, 11.3.2014. Ks. myös Leppävirta 2016 , erit. s. 1104. Ks. myös jäljempänä jakso 4.2.1.

81 Ks. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, COM(2014) 158 final, 11.3.2014, s. 4, jossa viitataan mm. asioihin C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores ECLI:EU:C:2002:462 (38 ja 39 kohdat) sekä C-402/05 P & C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat ECLI:EU:C:2008:461 (316 kohta) sekä ratkaisuun EIT Stafford v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 28.5.2002, nro 46295/99, 63 kohta.

82 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, COM(2014) 158 final, 11.3.2014, s. 4.

83 Ibid. Ks. tältä osin myös esim. Jan M Broekman, The Philosophy of European Union Law. Peeters 1999, s. 205.

84 Ks. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, COM(2014) 158 final, 11.3.2014, Liitteet 1 ja 2. Liitteessä 1 viitataan erityisesti seuraaviin EU-tuomioistuimen ratkaisuihin: asia C-496/99 P, CAS Succhi di Frutta, ECLI:EU:C:2004:236, 63 kohta; yhd. asiat 212–217/80, Salumi, ECLI:EU:C:1981:270, 10 kohta; yhd. asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst, ECLI:EU:C:1989:337, 19 kohta; asia C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2013:625, 91 kohta; asia C-550/09 E ja F, ECLI:EU:C:2010:382, 44 kohta; asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, ECLI:EU:C:2002:462, 38 ja 39 kohta; yhd. asiat C-174/98 P ja C-189/98 P, Alankomaat ja Van der Wal v. komissio, ECLI:EU:C:2000:1, 17 kohta. C-279/09, DEB, ECLI:EU:C:2010:811, 58 kohta, ja asia C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. komissio, ECLI:EU:C:2010:512, 54 kohta.

Demokratiaa oikeusteitse- eli nk. Venetsian toimikunnan, piirissä oikeusvaltioon liittyviksi tunnistettuihin osatekijöihin.[85]

Toimintakehystä koskevan tiedonannon merkitys tulee ilmeiseksi, kun tarkastellaan EU-lainsäätäjän myöhemmin toteuttamaa oikeusvaltioliitännäistä lainsäädäntöä. Varsin tuore oikeusvaltiollisuutta koskeva määrittely on nk. ehdollisuusasetuksessa 2020/2092, jonka johdanto-osan 3 kohdassa todetaan alaviitteineen seuraavaa:

> *Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että julkinen valta toimii lainsäädännön asettamissa rajoissa demokratiaa ja perusoikeuksien kunnioittamista koskevien arvojen mukaisesti, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjassa – – ja muissa sovellettavissa välineissä määrätään, ja että julkinen valta on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Oikeusvaltioperiaate edellyttää erityisesti, että noudatetaan laillisuuden periaatetta [(tuomio 29.4.2004, CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, ECLI:EU:C:2004:236, 63 kohta)], joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvelvollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia, sekä oikeusvarmuuden [(tuomio 12.11.1981, Meridionale Industria Salumi ym., 212–217/80, ECLI:EU:C:1981:270, 10 kohta)], toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon [(tuomio 21.9.1989, Hoechst, 46/87 ja 227/88, ECLI:EU:C:1989:337, 19 kohta)], riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten takaaman tehokkaan oikeussuojan, mukaan lukien oikeussuojan saatavuus [(tuomiot 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, 31, 40–41 kohta, ja 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet), C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, 63–67 kohta)], sekä vallanjaon [(tuomiot 10.11.2016, Kovalkovas, C-477/16, ECLI:EU:C:2016:861, 36 kohta, 10.11.2016, PPU Poltorak, C-452/16, ECLI:EU:C:2016:858, 35 kohta, ja 22.12.2010, DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, 58 kohta)] periaatteita [(Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, "Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi" COM (2014)158 final, liite I)].*

Ehdollisuusasetuksen 2020/2092 oikeusvaltiomääritelmässä viitataan siten samoihin EU-tuomioistuimen ratkaisuihin, joihin komissio viittasi jo toimintakehystä koskevassa tiedonannossaan. Toimintakehykseen myös viitataan nimenomaisesti edellä lainatun tekstin viimeisessä alaviitteessä. Pienet erot tiettyjen tuomioistuinratkaisujen osalta selittyvät ainoastaan sillä, että ehdollisuusasetuksessa siteerataan osin uudempaa oikeuskäytäntöä. Kyseiset oikeusvaltion osatekijöitä koskevat oikeuskäytäntöviittaukset sisältyvät toki

85 Ks. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, COM(2014) 158 final, 11.3.2014, liitteet I ja II, s. 2-3.

jo komission lainsäädäntöehdotukseen, mutta on huomionarvoista, että myös lainsäädäntöprosessin jälkeen kyseiset oikeuslähteet on sisällytetty lainsäädäntöön muuttumattomina.[86] Vastaava oikeusvaltion määritelmä toistetaan asiallisesti samansisältöisenä myös asetuksen 2 artiklan a) alakohdassa, jossa lisäksi todetaan, että oikeusvaltiota on tarkasteltava ”yhteydessä SEU 2 artiklassa vahvistettuihin muihin unionin arvoihin ja periaatteisiin”.

Ehdollisuusasetus 2020/2092 on erityissäädös, jolla pyritään ennen kaikkea turvaamaan EU:n varojen asianmukainen käyttö tilanteissa, joissa oikeusvaltion periaatteiden noudattamisesta jäsenvaltiossa on epäilyjä. Kyseisen asetus on kuitenkin EU-oikeuden mukaisen oikeusvaltio-käsitteen arvioinnin kannalta merkittävä, koska siinä paitsi määritellään ”oikeusvaltioperiaate” myös annetaan nimenomaisia esimerkkejä ”[o]ikeusvaltion periaatteiden rikkomi[sesta]”. Asetuksen 3 artiklassa on nimittäin rikkomuksia koskeva säännös, jossa edellä mainitut oikeusvaltiollisuuden kriteerit otetaan huomioon, joskin niin, että oikeuslaitoksen riippumattomuuteen ja toimintaan liittyvät seikat korostuvat. Asetuksen tavoitteista ja soveltamisalasta johtuen sen oikeusvaltiomääritelmä vaikuttaa siten painottavan erityisesti oikeuslaitoksen ja lainvalvontaviranomaisten toimintaa sekä eturistiriitojen välttämistä julkisessa toiminnassa.[87] Tätä voidaan pitää ymmärrettävänä, sillä tämänkaltaiset rikkomukset ovat erityisesti omiaan vaikuttamaan unionin varojen asianmukaisen käytön varmistamiseen.

Ehdollisuusasetukseen 2020/2092 sisältyvä oikeusvaltion määritelmä on myös katsottu perussopimuksien kanssa yhteensopivaksi. Unkarin ja Puolan asetusta vastaan nostamia kumoamiskanteita käsitellessään EU-tuomioistuin on tulkinnut, että kyseinen ehdollisuusasetus täyttää oikeusvarmuuden periaatteen vaatimukset ja että jäsenvaltiot kykenevät riittävän tarkasti selvittämään oikeusvaltio-periaatteen keskeisen sisällön. EU-tuomioistuin on selkeästi torjunut ajatuksen siitä, että oikeusvaltio-periaate olisi siinä määrin monitulkintainen, ettei sillä voitaisi katsoa olevan normatiivista sitovuutta. EU-tuomioistuin toi esiin, että ehdollisuusasetuksessa viitataan oikeusvaltiollisuuden yhteydessä lainalaisuusperiaatteeseen, oikeusvarmuuden periaatteeseen, toimeenpanovallan väärinkäytön kieltoon, tehokkaan oikeussuojan vaatimukseen ja vallanjako-oppiin, joista kaikista on EU-tuomioistuimen täsmentävää ja selkeyttävää oikeuskäytäntöä.[88] Näin ollen EU-tuomioistuin ei nähnyt perusteita kumota kyseistä asetusta.[89]

---

86 Ks. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita, COM(2018) 324 final, 2.5.2018, s. 6-7.

87 Ks. oikeusvaltiorikkomuksista jäljempänä jakso 4.1.1.

88 Ks. asia C-156/21, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2021:97, 200-201 kohdat. Vrt. 229, 230 ja 236 kohdat.

89 Ks. asiat C-156/21, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2021:97 sekä C-157/21 Puola v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2021:98.

EU-oikeuden oikeusvaltio-käsitteen sisältöä arvioitaessa johtoa voidaan hakea myös laajemmasta eurooppalaisesta viitekehyksestä. Sekä komission toimintakehyksessä että ehdollisuusasetuksessa 2020/2092 viitataan erityisesti Euroopan neuvoston alaisten toimijoiden, kuten Venetsian toimikunnan näkemyksiin oikeusvaltiosta. Venetsian toimikunta on katsonut oikeusvaltio-käsitteeseen sisältyvän seuraavia osatekijöitä:

1. laillisuusperiaate, mikä viittaa lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyteen, vastuullisuuteen (*accountability*), demokraattisuuteen ja moniarvoisuuteen
2. oikeusvarmuus
3. toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kielto (*prohibition of arbitrariness*)
4. pääsy riippumattomiin ja puolueettomiin tuomioistuimiin
5. tehokas tuomioistuinvalvonta, johon kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (*respect for human rights*) ja
6. yhdenvertaisuus lain edessä.[90]

Oikeusvaltio-käsite EU-oikeudessa saa siten vaikutteita useista eri lähteistä. Niihin kuuluvat erityisesti perussopimukset, unionin lainsäädäntö ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö, mutta yhtä lailla jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteestä ilmenevät kirjoitetun tai kirjoittamattoman oikeuden periaatteet. Huomattavaa välillistä merkitystä saa myös Euroopan neuvoston piirissä muodostunut käytäntö. Viime vuosina oikeusvaltiota EU-oikeudellisena käsitteenä on arvioitu huomattavasti lisäksi oikeuskirjallisuudessa.[91] Koska oikeusvaltiota ei ole perinteisesti missään virallislähteessä määritelty tyhjentävästi – ja ehdollisuusasetuksen 2020/2092 määritelmäkin soveltuu tarkkaan ottaen vain kyseisen asetuksen piirissä – käytännössä merkitystä saavat eri tahojen, kuten komission tai Venetsian toimikunnan, *soft law* -asiakirjoissa ilmaisemat periaatekokoelmat. Siinä määrin kuin tällaisiin yleiseurooppalaisiin periaatekokoelmiin viitataan lainsäädännössä tai tuomioistuinratkaisuissa, ne voivat kuitenkin saada merkittävän aseman oikeusvaltion määrittelyssä, jolloin niiden muodollinen oikeuslähdearvokin nousee korkeammaksi.

---

90 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. (Venice Commission Report on the Rule of Law), 41 kohta. Ks. myös esim. komission suositus (EU) 2016/1374, annettu 27 päivänä heinäkuuta 2016, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa, EUVL L 217, 12.8.2016, s. 53–68, (C/2016/5703), jossa on viittaus Venetsian toimikunnan oikeusvaltio-käsitteen määrittelyyn johdannon kohdassa 5.

91 Ks. mm. Schroeder 2016; Closa – Kochenov 2016; Konstadinides 2017; Jakab – Kochenov 2017; Garben – Govaere – Nemitz 2019; von Bogdandy – Bogdanowicz - Grabenwarter – Taborowski – Schmidt 2021; Amato – Barbisan – Pinelli 2021.

2.3 Oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien välinen suhde

Kuten on yleisesti tunnettua, EU:n oikeusjärjestys rakentuu paitsi oikeusvaltiolle, myös perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiselle.[92] Unionin sitoutuminen yksilön oikeuksien turvaamiseen käy ilmi perussopimuksista laajasti, erityisesti SEU 6 artiklasta ja perusoikeuskirjan määräyksistä. Historiallisesti EU:ssa voimassa olevat perusoikeudet juontuvat jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä ja ovat SEU 6 artiklan 3 kohdan mukaan "yleisinä periaatteina" osa unionin oikeutta. Vaikka unioni ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuoli, kyseinen yleiseurooppalainen ihmisoikeusregiimi vaikuttaa välillisesti osana EU-oikeutta sekä perussopimuksiin sisältyvien viittausten että EU-tuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön kautta. Lisäksi on syytä tuoda esiin Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) perustaminen ja toiminta.[93] Mutta miten oikeusvaltio ja ihmisoikeudet liittyvät toisiinsa?

SEU 2 artiklassa paitsi oikeusvaltio, myös muiden ohella ihmisarvon kunnioittaminen, ihmisoikeudet sekä erikseen syrjimättömyys sekä miesten ja naisten tasa-arvo mainitaan unionin arvoina. Kuitenkin jo siitä kirjaimellisen tulkinnan lähtökohdasta, että oikeusvaltio mainitaan SEU 2 artiklassa erikseen, on katsottava, että oikeusvaltio ei ole suoraan yhteismitallinen unionin muiden arvojen kanssa. Kuten edellä on todettu, oikeusvaltio ja ihmisoikeudet (kuten myös kansanvalta) ymmärretään sinänsä länsimaisessa perustuslaillisessa demokratiassa toistensa olennaisiksi edellytyksiksi, mutta käsitteellisen selkeyden vuoksi niistä ei tule puhua synonyymeinä. On sinänsä toki selvää, että oikeusvaltion periaatteita tarvitaan toisaalta turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista, jotka puolestaan mahdollistavat elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan ja kansanvallan toiminnan.

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa perusoikeuksien ja oikeusvaltion suhdetta on eroteltu muodollisen ja aineellisen oikeusvaltio-käsitteen välillä. Esimerkiksi *Raz* on kritisoinut lähestymistapaa, jossa oikeusvaltiolle ("the rule of law") annetaan aineellisoikeudellinen sisältö niin, että se nähdään eräänlaisena "oikeudenmukaisuusvaltiona" ("the rule of good law") sillä seurauksella, että käsite menettää käytettävyytensä ja muuttuu

92 Ks. yleisesti esim. Allan Rosas – Lorna Armati, EU Constitutional Law: An Introduction. Hart 2018 (Rosas – Armati 2018), s. 157-176.

93 Ks. Neuvoston asetus (EY) N:o 168/2007, annettu 15 päivänä helmikuuta 2007, Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta, EUVL L 53, 22.2.2007, s. 1–14. Ks. oikeusvaltion kannalta esim. European Union Agency for Fundamental Rights, Opinion of the European Union Agency for 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. FRA Opinion – 2/2016, Vienna 8. April 2016.

arvosidonnaiseksi yhteiskuntafilosofiaksi.[94] Raz torjuu ajatuksen, jonka mukaan oikeusvaltiossa lakien sisällön on oltava moraalisesti hyväksyttävä. Kuitenkin jopa Razin ohuen oikeusvaltiokäsityksen mukaan oikeusvaltio edellyttää muun ohella tuomioistuinten riippumattomuutta, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita sekä tosiasiallista pääsyä tuomioistuimiin.[95] On huomattava, että monet oikeusteoreetikot ovat lähestyneet oikeusvaltion ajatusta verraten abstraktisti ja siitä nyt jo hieman vanhentuneesta lähtökohdasta, jossa perusoikeuksien suoja ei ole ollut kirjoitetussa oikeudessa erityisen vahva. EU-oikeudesta sen sijaan johtuu, kuten jo tämän selvityksen johdannossa on todettu, vahva suoja perusoikeuksille jo osana sen säädettyä (positiivista) oikeutta.

Unionin kaikessa toiminnassa on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia. EU-lainsäädäntö tai sen kansainväliset sitoumukset eivät saa olla niiden ydinalueen kanssa ristiriidassa. Tässä suhteessa EU-tuomioistuin on esimerkiksi *Kadi*-ratkaisussaan toistanut sen vakiintuneen lähtökohdan, jonka mukaan ”ihmisoikeuksien kunnioittaminen on [unionin] säädösten laillisuuden edellytys – –, ja että [unionissa] ei voida hyväksyä sellaisia toimia, jotka ovat ristiriidassa ihmisoikeuksien kunnioituksen kanssa”.[96] Kun huomioidaan EU-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet, ml. oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, voidaan katsoa, että perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimus on tietyssä määrin päällekkäinen oikeusvaltion käsitteen kanssa, joka, kuten edellä on todettu, sisältää EU-oikeudellisessa kontekstissaan tiettyjä aineellisia edellytyksiä esimerkiksi tehokkaasta oikeussuojasta.[97] Oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi *Konstantinides* on katsonut, että erityisesti perusoikeuskirjan aseman vahvistuminen osana sitovaa primaarioikeutta on ollut omiaan korostamaan oikeusvaltion aineellisia piirteitä EU-oikeudessa.[98]

Tästä näkökulmasta yksilön perusoikeudet tulee nähdä osana sitä voimassa olevaa oikeutta, jota oikeusvaltiokin koskee. On selvää, että jos oikeusvaltiosta seuraa perusoikeuksien, ja perusoikeuksista oikeusvaltion, täysimittaisen kunnioittamisen vaatimus, oikeusvaltiollisuus ja perusoikeudet tarkoittavat lähes samaa asiaa. Oikeusvaltiota ei voida

94 Ks. Joseph Raz, The Rule of Law and Its Virtue. Law Quarterly Review 93(2) 1977, s.195-211, 196 (Raz 1977)

95 Ks. Raz 1977, s. 199-201

96 Ks. yhd.asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat, ECLI:EU:C:2008:461, 284 kohta ja myös vastaavasti asia C-112/00 Schmidberger, ECLI:EU:C:2003:333, 73 kohta. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa lailla erityisesti perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaisin edellytyksin.

97 Ks. asia 8/55, Fédéchar EU:C:1956:7, erityisesti s. 299 ja EU-oikeuden ulkopuolista vahingonkorvausvelvollisuutta koskevat oikeusvaltiokäsitteeseen liittyvät tapaukset 5/71, Schöppenstedt, ECLI:EU:C:1971:116, 59/72 Wünsche Handelsgesellschaft, ECLI:EU:C:1973:86, 20/88 Roquette frères, ECLI:EU:C:1989:221, C-152/88 Sofrimport, ECLI:EU:C:1990:259, C-104/89 and C-37/90 Mulder, ECLI:EU:C:1992:217 ja C-282/90 Vreugdenhill, ECLI:EU:C:1992:124.

98 Konstadinides 2017, s. 83-84.

kokonaan erottaa perusoikeuksien aineellisesta sisällöstä, koska ne ovat sovellettavaa oikeutta, vaikkakin EU:ssa erityisesti perusoikeuskirjan soveltamisalaa koskeekin tietyt rajoitukset.[99] Vasta-argumenttina tälle oikeusvaltio-käsitteen kontekstuaaliselle ja melko laajalle tulkinnalle voidaan palata väitteeseen, jonka mukaan oikeusvaltio uhkaa käsitteenä hämärtyä ja menettää ilmaisuvoimaansa. Jos siis perus- ja ihmisoikeudet linkittyvät osaksi oikeusvaltiota, mikä käsitteen itsenäinen merkityssisältö on ja onko pohdinta aineellisesta ja muodollisesta oikeusvaltio-käsitteestä enää lainkaan relevantti kysymys? Oikeusvaltio-käsitteen kontekstuaalinen tulkinta suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin ei kuitenkaan poissulje sen arviointia, mitä osatekijöitä oikeusvaltiolla on.

Perusoikeuksien aineellinen sisältö ja niiden soveltamisen johdonmukaisuus voivat myös olla oikeusvaltion kannalta relevantteja seikkoja. Esimerkiksi soveltuu syrjintään liittyvä oikeuskäytäntö. EU-tuomioistuin on todennut *Mangold*-tapauksessa[100] ikäsyrjinnän kiellon olevan yleinen oikeusperiaate jäsenvaltioissa ja vahvistanut ikäsyrjinnän kiellon valtionsisäistä oikeusvaikutusta myöhemmässä oikeuskäytännössään.[101] Toisaalta EU-tuomioistuin on sittemmin *Römer*-tapauksessa[102] tulkinnut, ettei seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän kielto ole yleinen oikeusperiaate. Tulkittavana molemmissa tapauksissa on direktiivi 2000/78[103] ja silloinen EY 13 artiklan syrjintäkielto, joka nykyisin ilmenee SEUT 19 artiklassa ilmaistusta oikeusperustasta unionin yhdenvertaisuuslainsäädännölle.[104] Tämä tulkinnallinen asetelma nostaa esiin kysymyksen, toteutuvatko eri ihmisryhmille

99 Ks. erit. perusoikeuskirjan 51 artikla sekä Allan Rosas, When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level? Jurisprudencija: Mokslo darbu žurnalas 19(4) 2012, s.1269-1288.

100 Ks. C-144/04 Mangold, ECLI:EU:C:2005:709.

101 Ks. esim. ikäsyrjintää koskeneet asiat C-411/05 *Palacios de la Villa, ECLI:EU:C:2007:604*, C-88/08 Hütter, *ECLI:*EU:C:2009:381, C-229/08 *Wolf*, *ECLI:*EU:C:2010:3, C-341/08 *Petersen*, *ECLI:*EU:C:2010:4, C-555/07 *Kücükdeveci, ECLI:EU:C:2010:21* ja C-45/09 *Rosenbladt*, *ECLI:*EU:C:2010:601 C-141/11 Hörnfeld, *ECLI:*EU:C:2012:421, C-501/12–C-506/12, C-540/12 ja C-541/12 Specht, *ECLI:*EU:C:2014:2005, C-20/13 Unland, *ECLI:*EU:C:2015:561, C-530/13 Schmitzer, *ECLI:*EU:C:2014:2359, C-529/13 Felber, *ECLI:*EU:C:2015:20 ja ns. C-441/14 Ajos, *ECLI:*EU:C:2016:278.

102 Ks. asia C-147/08 Römer, *ECLI:*EU:C:2011:286

103 Ks. Neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista, EYVL L 303, 2.12.2000, s. 16 (direktiivi 2000/78/EY)

104 Lisäksi on otettava huomioon julkisasiamies Mazákin ratkaisuehdotus 15.2.2007 asiassa C-411/05 Palacios de la Villa, ECLI:EU:C:2007:106, ratkaisuehdotuksen 96 kohta. Julkisasiamies katsoi, etteivät direktiivi 2000/78/EY ja EY 13 artikla välttämättä heijasta ajatusta, että kaikki direktiivissä mainitut syrjintäperusteet olisivat samalla yleisiä oikeusperiaatteita EU-oikeudessa. SEUT 19 artiklassa mainitaan sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuva syrjintä.

tarkoitetut SEUT 19 artiklasta ilmenevät perusoikeussidonnaiset syrjintäkiellot samantasoisesti, mitä voidaan arvioida myös oikeusvaltiollisuuden näkökulmasta.

Ottaen huomioon, että EU-oikeudessa kyseiset kielletyn syrjinnän muodot on kielletty samantasoisesti asettamalle ne samaan yhteyteen perussopimusten ja lainsäädännön logiikassa, onko niiden erilainen soveltamiskäytäntö ongelmallista oikeusvaltion kannalta? Oikeusvaltiossa lainkäytön on toki oltava tarpeeksi ennustettavaa, mutta pelkästään eri perusoikeuksia koskevia eri tavoin perusteltuja EU-tuomioistuimen tulkintakannanottoja ei voitane pitää sinänsä oikeusvaltio-ongelmina. EU-tuomioistuimella on toimivalta määrittää mitkä unionin oikeuden säännöt heijastavat yleisiä oikeusperiaatteita. Perusoikeusjuridiikka ei myöskään ole koskaan täysin kunakin ajankohtana vallitsevista poliittisista arvovalinnoista vapaata. Todettakoon, että perusoikeuksien johdonmukaisen soveltamisen osalta kysymyksiä herättäneen *Römer*-tapauksen jälkeen EU-tuomioistuin on kuitenkin myöhemmässä oikeuskäytännössään omaksunut kantoja, jotka ovat olleet hyvinkin myönteisiä samaa sukupuolta olevien henkilöiden pari- ja perhesuhteiden tunnustamiselle erityisesti osana unionin kansalaisten oikeuksia.[105]

2.4 Oikeusvaltio ja demokratia

Liberaalin perustuslaillisen demokratian perusolemukseen kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltion kunnioittaminen. Liberaalilla perustuslaillisella demokratialla viitataan yleisesti yhteiskuntajärjestelmään, jossa kansanvaltaan perustuva hallinto on järjestetty pysyvin perustuslaillisin normein, joilla taataan erityisesti (vähemmistöön kuuluvan) yksilön tietyt perustuvaa laatua olevat oikeudet ja perusvapaudet paitsi hallinnon, myös enemmistölainsäätäjän toimia vastaan.[106] Erityisesti demokratian ja oikeusvaltion välisten suhteiden osalta on jo viitattu demokraattisen oikeusvaltion käsitteeseen. Seuraavassa tarkastellaan näitä suhteita, ottamalla kuitenkin huomioon myös ne ihmis- ja perusoikeudet, jotka liittyvät läheisesti demokratian käsitteeseen. Tällaisia ovat erityisesti yksilölle taatut poliittiset oikeudet kuten äänioikeus ja vaalikelpoisuus.

105 Ks. mm. asiat C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, sekä C-490/20 Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo", ECLI:EU:C:2021:1008.

106 Ks. esim. Takis S. Pappas, Populism and Liberal Democracy: A Comparative and Theoretical Analysis. Oxford University Press 2019, s. 2-3. Ks. myös Sacha Garben – Inge Govaere – Paul Nemitz, Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union and its Member States, s. 1-21, teoksessa Garben –Govaere –Nemitz 2019, erit. s. 2-3.

Niin sanottua ”epäliberaalia” demokratiaa on tarjottu liberaalin demokratian sijasta vaihtoehtoiseksi järjestelmäksi.[107] Tätä yhteiskuntamallia puoltavat tahot korostavat usein demokratiaan liitetyn ”kansan tahdon” ensisijaisuutta ihmis- ja perusoikeuksien ja oikeusvaltion kustannuksella. Vähemmistöjen ja yksilöiden ihmis- ja perusoikeudet sekä ”kansan” suoran valvonnan ulkopuolella toimivat riippumattomat tuomioistuimet ja muut elimet nähdään silloin uhkana kansanvallan toteutumiselle.[108] Äärimmäisissä tapauksissa, joista esimerkkeinä voidaan mainita Ranskan vallankumousta seurannut terrorikausi 1793-94 sekä Neuvostoliiton ja Hitlerin Saksan totalitaariset järjestelmät 1900-luvulla, pieninkin poliittinen oppositio eliminoidaan ”kansan tahdon” vastaisina ”kansan vihollisina”.[109]

Epäliberaalissa demokratiamallissa yksilön ja vähemmistöjen oikeudet voivat jäädä enemmistön vallan jalkoihin. ”Kansan tahdon” suoraviivainen painottaminen johtaa tunnettuun valtiosääntöoikeuden perusongelmaan vähemmistöjen äänen hiljentämisestä.[110] Ongelmat eivät kuitenkaan lopu tähän. Malli ei itse asiassa edes takaa enemmistön tahdon toteutumista vaan päinvastoin mahdollistaa sen, että ”kansan tahto” samaistetaan valtaan pyrkivän tai sitä pitävän ryhmän tahtoon. Vaalien ja kansanäänestysten vapaus, rehellisyys ja oikeudenmukaisuus edellyttävät muun muassa yksilön vapauden ja turvallisuuden sekä sanan-, yhdistys- ja kokoontumisvapauden kunnioittamista sekä vaalijärjestelmien kansanvaltaisuuden ja vaalien oikeellisuuden riippumatonta valvontaa ja siihen liittyviä oikeuskeinoja. Näiden takeiden välityksellä kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteet linkittyvät yhteen.

Liberaalin demokratian vaatimus ei ole EU:ssa vain mielipidekysymys vaan se perustuu voimassa olevaan oikeuteen. Vaatimus sisältyy niin EU:n perussäännöstöön, Euroopan ihmisoikeussopimukseen kuin Suomen valtiosääntöön. Ensinnäkin nämä oikeuslähteet jo sellaisinaan edellyttävät sekä demokratiaa, perus- ja ihmisoikeuksia että oikeusvaltiota. Siten vaikka EU:n perussopimuksissa ja perusoikeuskirjassa viitataan yksinkertaisesti ”kansanvaltaan”, sillä on katsottava tarkoitettavan nimenomaan liberaalia demokratiaa.

---

107 Ks. ilmiöstä esim. Bojan Bugarič, The Rise of Nationalist-Authoritarian Populism and the Crisis of Liberal Democracy in Central and Eastern Europe, s. 21-37 teoksessa Uladzislau Belavusau – Aleksandra Gliszczyńska-Grabias (eds), Constitutionalism under Stress. Oxford University Press 2020.

108 Ks. esim. Cesare Pinelli, The Rise of Populism and the Malaise of Democracy, s. 27-45 teoksessa Garben – Govaere – Nemitz 2019. Ks. myös Francesca Bignami (ed), EU Law in Populist Times: Crises and Prospects. Cambridge University Press 2020.

109 Allan Rosas, Democracy, Fundamental Rights and the Rule of Law: Some Historical Observations, s. 383-387 teoksessa Krystyna Szczepanowska-Kozłowska (ed), Professor Marek Safjan Znany I nieznany: Ksiega jubileuszowa z okazji sidemdziesiatych urodzin. CH Beck 2020.

110 Ks. esim. Scott E. Lemieux – David J. Watkins, Beyond the “countermajoritarian difficulty”: Lessons from contemporary democratic theory. Polity 41(1) 2009, s. 30-62

Ilmaisun asiayhteyden perusteella on nimittäin selvää, että EU-oikeudessa kansanvallalla tarkoitetaan nimenomaan demokraattista järjestelmää, jossa myös oikeusvaltiota ja perus- ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan.

EU:n perussopimuksissa tämä ilmenee kaikkein selvimmin SEU 2 artiklasta, jonka mukaan unionin perustana olevat arvot, jotka ovat myös jäsenvaltioille yhteisiä arvoja, ovat muun muassa ”kansanvalta”, ”oikeusvaltio” sekä ”ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina”.[111] Määräystä täydentää sopimuksen johdanto-osa, jossa muun muassa vahvistetaan sitoutuminen ”vapauden ja kansanvallan sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin”. EU:n perusoikeuskirjan johdanto-osassa todetaan muun muassa, että unioni ”rakentuu kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteille”. Demokratian, perusoikeuksien ja oikeusvaltion perustavaa laatua olevaa merkitystä korostetaan myös komission oikeusvaltioraporteissa ja vuoden 2020 Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa.[112]

SEU 2 artiklassa mainitut ”arvot” ovat siis sopimuksen ja perusoikeuskirjan johdanto-osien mukaan myös ”periaatteita”.[113] Niiden normatiivisuutta korostavat vielä SEU 7 artikla, jonka mukaan 2 artiklassa tarkoitettujen arvojen rikkomisesta voi seurata jäsenvaltiolle sanktioita, ja 49 artikla, jonka mukaan unionin jäsenyyttä voi hakea vain valtio, joka kunnioittaa 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja ja sitoutuu edistämään niitä. Tarkempia säännöksiä demokratian, ihmis- ja perusoikeuksien ja oikeusvaltion toteutumisesta sisältyy EU ja EUT-sopimuksiin ja perusoikeuskirjaan. Demokratian osalta voidaan viitata ennen kaikkea SEU 9–12 artikloihin (”määräykset demokratian periaatteista”) ja perusoikeuskirjan 39–40 artikloihin (äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden paikallisvaaleissa). Oikeusvaltioperiaatteen keskeisin aineellinen normisto löytyy SEU 19 artiklasta ja perusoikeuskirjan useista määräyksistä, erityisesti sen 47 artiklasta.

EU:n perussäännöstö, perusoikeuskirja mukaan luettuna, edellyttää siis paitsi oikeusvaltion ja perusoikeuksien, myös kansanvallan kunnioittamista. Ne mainitaan useimmiten yhdessä, mikä korostaa niiden välisiä läheisiä suhteita. Edellä mainitussa Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa todetaan, että demokratia ”edellyttää takeita, keskinäistä

111 Artiklassa mainitaan myös ”ihmisarvon kunnioittaminen”, ”vapaus” ja ”tasa-arvo”. Seuraavassa näiden periaatteiden, jotka sisältyvät myös EU:n perusoikeuskirjaan (sen 1, 6 ja 20 artikla) katsotaan sisältyvän ihmis- ja perusoikeuksiin.

112 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmasta, COM(2020) 790 final, 3.12.2020 (Euroopan demokratiatoimintasuunnitelma).

113 Ks. myös Lissabonin sopimusta edeltänyt EU-sopimuksen 6 artiklan muotoilu, jossa viitattiin “periaatteisiin”, Sopimus Euroopan unionista (konsolidoitu toisinto 1997), EYVL C 340, 10.11.1997, s. 145.

valvontajärjestelmää ja instituutioita, jotka täyttävät tehtävänsä ja ylläpitävät moniarvoisen demokraattisen keskustelun sääntöjä".[114] Toimintasuunnitelmaan sisältyy vaalien luotettavuuden suojelemista ja demokraattisen osallistumisen edistämistä koskeva luku, jossa käsitellään muun muassa yhteistyötä vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien varmistamiseksi. Sen mukaan komissio helpottaa tiiviimpää yhteistyötä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kesken esimerkiksi "vaalikausiin, vaalitarkkailuun, riippumattomaan vaalivalvontaan ja tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin liittyvissä kysymyksissä".[115] Suunnitelmassa korostuvat siten demokratian yhteydet ei vain perus- ja ihmisoikeuksiin (esimerkiksi sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus) vaan myös oikeusvaltion periaatteisiin (esimerkiksi riippumaton vaalivalvonta ja tehokkaat oikeussuojakeinot).

Yhteydet kansanvallan takeiden, perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion välillä korostuvat myös Euroopan neuvostoa koskevissa asiakirjoissa ja järjestön toiminnassa, Venetsian toimikunta mukaan luettuna. Tässä yhteydessä voidaan mainita, että järjestön perussäännön (SopS 21/1989) johdanto-osan mukaan "jokainen todellinen demokratia" perustuu yksilön vapauden, poliittisen vapauden ja laillisuuden periaatteisiin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen johdanto-osassa taas todetaan, että perusvapauksien säilymisen paras tae on "toisaalta toimiva poliittinen demokratia", toisaalta ihmisoikeuksien laaja ymmärtäminen ja kunnioittaminen, ja että perustajajäsenillä on yhteinen perintö muun muassa oikeusvaltion[116] osalta.

Venetsian toimikunnan toiminnassa korostuu sekä kansanvallan että oikeusvaltion takeiden edistäminen. Vaalien vapauden, oikeellisuuden ja oikeudenmukaisuuden "hyviä käytäntöjä" on koottu toimikunnan vuonna 2002 hyväksymään vaaleja koskevaan suositukseen (Code of Good Practice in Electoral Matters).[117] Tässä yhteydessä voidaan mainita myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) puitteissa toimiva demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien virasto (ODIHIR),[118] joka muun muassa suorittaa systemaattista vaalitarkkailua useimmissa ETYJ:in jäsenmaissa sekä antaa asiantuntija-apua

114 Euroopan demokratiatoimintasuunnitelma, s. 1.

115 Ibid., luku 2.3.

116 Ihmisoikeussopimuksen suomenkielisessä käännöksessä viitataan "oikeusjärjestelmän" perintöön. Englanninkielisessä virallisessa sopimustekstissä käytetään kuitenkin ilmaisua "rule of law".

117 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in electoral Matters, guidelines and Explanatory Report adopted by the Venice Commission at its 52nd Session, Venice, 18-19 October 2002, Council of Europe document CDL-AD(2002)023rev2-cor.

118 Viraston tehtäviä ja toimintaa koskevaa perusinformaatiota löytyy ETYJ:in verkkosivuilta, Office for Democratic Institutions and Human Rights, www.osce.org.

vaalijärjestelmien kehittämisessä.[119] Yleismaailmallisella tasolla YK:n yleiskokous on vuodesta 2006 hyväksynyt oikeusvaltioperiaatetta koskevia päätöslauselmia, joiden johdanto-osassa todetaan, että ihmisoikeudet, oikeusvaltio ja demokratia liittyvät toisiinsa ja vahvistavat toisiaan sekä kuuluvat YK:n yleismaailmallisiin ja jakamattomiin ydinarvoihin ja periaatteisiin.[120]

On kysyttävä, missä määrin kansanvallan ja oikeusvaltion välisissä suhteissa esiintyy suoranaista käsitteellistä päällekkäisyyttä. Esimerkiksi vuonna 2011 julkaistussa Venetsian toimikunnan oikeusvaltioraportissa luetellaan oikeusvaltion ydinalueina muun muassa ihmisoikeuksien kunnioittaminen, syrjimättömyys ja yhdenvertaisuus lain edessä sekä laillisuusperiaate, johon sisältyy vaatimus läpinäkyvästä, vastuullisesta ja demokraattisesta lainsäädäntöprosessista.[121] On selvää, että oikeusvaltio ja kansanvalta eivät tarkoita samaa asiaa. Kuten edellä on jo mainittu, tässä selvityksessä on lähdetty siitä, että demokratian, perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion käsitteillä on kullakin oma ydinsisältönsä ja että niiden väliset katvealueet eivät johda käsitteiden sulautumiseen toisiinsa. Komission edellä mainitut oikeusvaltioraportit ja vuoden 2020 demokratiatoimintasuunnitelma vaikuttavat perustuvan samalle ajatukselle.[122]

Päällekkäisyyttäkin toki esiintyy. Kansanvallan ja oikeusvaltion välitön käsitteellinen päällekkäisyys on tosin varsin rajallinen. Se ilmenee ennen kaikkea oikeusvaltion ytimeen kuuluvan laillisuusperiaatteen ja siihen liittyvän oikeusvarmuuden periaatteen vaatimuksina läpinäkyvästä ja demokraattisesta lainsäädäntöprosessista. Päällekkäisyys kansanvallan ja perus- ja ihmisoikeuksien kesken on selvempi ja ilmenee erityisesti poliittisten vapauksien ja oikeuksien alueilla. Vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien järjestäminen edellyttää sanan-, tiedonvälityksen-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden kunnioittamista. Vielä selvempi päällekkäisyys on havaittavissa äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden, eli varsinaisten poliittisten oikeuksien, käyttöön liittyen. Ilman yksilöille taattua oikeutta vapaasti äänestää ja asettua ehdolle vaaleissa kansanvaltaisuus on illuusio.

Poliittisten oikeuksien tunnustaminen ihmisoikeuksiksi oli vielä kiistanalaista Euroopan ihmisoikeussopimusta ja vuoden 1966 YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaa

119 Ks. Office for Democratic Institutions and Human Rights, Elections. https://www.osce.org/elections (vierailtu 5.4.2022).

120 Ensimmäinen tätä koskeva päätöslauselma, YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 61/39, hyväksyttiin vuonna 2006.

121 Ks. Venice Commission Report on the Rule of Law, 41 kohta.

122 Ks. lähemmin Allan Rosas, Democracy and the Rule of Law: Odd Bedfellows or Siamese Twins?, teoksessa Allan Rosas – Juha Raitio – Pekka Pohjankoski (eds), The Rule of Law's Anatomy in the EU: Foundations and Protections. Hart, julkaistaan 2023.

yleissopimusta valmisteltaessa.[123] Oikeutta osallistua vapaisiin vaaleihin ei sisällytetty itse EIS:een vaan sen ensimmäiseen lisäpöytäkirjaan, jonka 3 artiklan määräykset esitetään pikemminkin korkeiden sopimuspuolten velvollisuutena vapaiden ja salaisten vaalien järjestämiseen kohtuullisin väliajoin kuin yksilön subjektiivisena oikeutena. EIT:n oikeuskäytännössä kyseisen 3 artiklan on kuitenkin nähty ilmaisevan subjektiivisen oikeuden.[124] Tästä taas seuraa, että oikeuden toteuttamisessa tulee noudattaa EIS:n muitakin määräyksiä, kuten oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon (pääsopimuksen 13 artikla). Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 25 artikla, joka pohjautuu YK:n yleismaailmallisen julistuksen 21 artiklaan,[125] ilmaisee EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklaa selvemmin yksilön subjektiivisen oikeuden vapaiden, oikeudenmukaisten ja rehellisten vaalien järjestämiseen ja niihin osallistumiseen.[126]

Yksilön poliittisten oikeuksien toteutuminen edellyttää paitsi julkisen vallan velvollisuutta sallia oikeuksien käyttö, myös valvontajärjestelmiä ja oikeussuojakeinoja niiden tehokkuuden takaamiseksi. Kansanvaltaisen järjestelmän kestävyys edellyttää siis oikeusvaltiota. Esimerkiksi Venäjällä järjestettäviä vaaleja pidetään yleensä vilpillisinä eikä niitä ympäröivää keskustelua voi pitää moniarvoisena.[127] Tämän mahdollistaa riippumattoman lainkäyttöjärjestelmän puuttuminen. Oikeusvaltion merkitys demokratian kannalta korostuu viime kädessä arvioitaessa sitä, voidaanko vaalijärjestelmän puutteisiin tai suoriin väärinkäytöstilanteisiin tarvittaessa saada kansanvaltaa ja sen perussääntöjä tukevaa oikeussuojaa. Yleiseurooppalaisesta ihmisoikeussäännöstöstä on löydettävissä kehikkoa kansanvallan oikeudellisten edellytysten arvioinnille, erityisesti vaalien järjestämisen osalta.

EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklaa koskevasta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että vaikka sopimuspuolilla on yleensä laaja harkintavalta vaalijärjestelmien luomisessa ja vaalien toteuttamisessa, oikeudellinen arviointi niiden demokraattisuudesta on mahdollista myös yleiseurooppalaisella tasolla.

---

123 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, hyväksytty Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksessa 16 päivänä joulukuuta 1966, SopS 7–8/1976. Ks. myös Allan Rosas, Democracy and Human Rights, s. 20-28 teoksessa Allan Rosas and Jan Helgesen (toim.), Human Rights in an East-West Perspective. Pinter Publishers 1990 (Rosas 1990).

124 EIT Mathieu-Mohin ja Clerfayt v. Belgia, tuomio 2.3.1987, nro 9267/81, 47 ja 51 kohta.

125 Allan Rosas, Article 21, teoksessa G Alfredsson and A Eide (eds), The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary. 2. painos, Martinus Nijhoff Publishers 1999.

126 Rosas 1990, s. 27-29.

127 Ks. esim. Freedom House, Freedom in the World 2021: Russia, https://freedomhouse.org/country/russia/freedom-world/2021, vierailtu 4.3.2022, jonka vaalijärjestelmän vapautta koskevissa kohdissa A1-A3 maan tilanteelle annettava pistemäärä on 0/12 ja poliittisia osallistumismahdollisuuksia ja moniarvoisuutta koskevissa osioissa B1-B4 pistemäärä on 3/16.

Vaikka äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden rajoittaminen voi olla mahdollista (varsinkin iän perusteella), *Matthews*- ja *Azis*-tapaukset ovat esimerkki siitä, että väestönosan poissulkeminen voi rikkoa EIS:n lisäpöytäkirjan 3 artiklaa.[128] Edellinen koski Gibraltarilla asuvien henkilöiden oikeutta osallistua Euroopan parlamentin vaaliin ja jälkimmäinen Kyproksen hallituksen kontrolloimalla alueella asuvan kyproksenturkkilaisen yhteisön oikeutta osallistua kansallisiin vaaleihin. Yhdistyneen kuningaskunnan päätöksen Gibraltarissa asuvien äänioikeuden laajentamisesta henkilöihin, jotka eivät olleet EU:n kansalaisia, siunasi EU-tuomioistuin asiassa *Espanja v. Yhdistynyt kuningaskunta*. [129] *Hirst*-tapauksesta alkaen EIT on katsonut, että vankien yleinen ja automaattinen poissulkeminen vaaleista ei ole sopusoinnussa 3 artiklan kanssa. [130]

Ehdokasasettelun ja äänioikeuden rekisteröinnin demokraattisuus on ollut EIT:n arvioitavana useassa tapauksessa ja monessa tapauksessa on päädytty 3 artiklan vastaisten mielivaltaisten käytäntöjen toteamiseen. EIT on esimerkiksi tapauksessa *Petkov v. Bulgaria* todennut, että äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden rekisteröinnissä pitää noudattaa menettelyllisen oikeudenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden vaatimuksia. [131]

Vaalijärjestelmien luomisessa (esimerkiksi valinta enemmistö- tai suhteellisen vaalitavan välillä, äänestysalueiden suuruuden määrittäminen) EIS:n sopimuspuolilla on hyvin laaja harkintavalta. Varsinkin järjestelmissä, jotka perustuvat enemmistövaaliperiaatteeseen (kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa), kansanedustuslaitoksen enemmistö ei välttämättä vastaa annettujen äänten enemmistöä. EIT:n oikeuskäytäntö perustuu kuitenkin ajatukseen, jonka mukaan kaikilla äänioikeutetuilla tulisi periaatteessa olla edes jonkinlainen mahdollisuus vaikuttaa vaalitulokseen. Äänikynnysten käyttö on mahdollista mutta tuomioistuin on todennut, että niinkin korkea kynnys kuin 10 % voi tietyissä tilanteissa olla 3 artiklan vastainen. [132]

Sananvapauden ja muiden poliittisten vapauksien kunnioittamisesta vaaleihin liittyen on olemassa runsaasti oikeuskäytäntöä. Joissakin tapauksissa asiaa on arvioitu lähinnä EIS:n 10 (sananvapaus) tai 11 (yhdistymisvapaus) artiklan alla. Jos vapauden väitetty rikkominen on liittynyt vaalikampanjaan, tapausta on käsitelty lisäpöytäkirjan 3 artiklan alla. EIT on korostanut sananvapauden ja äänioikeuden toinen toistaan täydentävää luonnetta.[133]

---

128 Ks. EIT Matthews v. Yhdistynyt Kuningaskunta, tuomio 18.2.1999, nro 24833/94; EIT Azis v. Kypros, tuomio 22.6.2004, nro 69949/01.

129 Asia C-145/04, Espanja v. Yhdistynyt Kuningaskunta, ECLI:EU:C:2006:543.

130 EIT Hirst v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 6.10.2005, nro 74025/01.

131 EIT Petkov v. Bulgaria, tuomio 11.6.2009, nro 77568/01.

132 EIT Yumak and Sadak v. Turkki, tuomio 8.7.2008, nro 10226/03.

133 Esim. EIT Mathieu-Mohin ja Clerfayt v. Belgia, tuomio 2.3.1987, nro 9267/81, 54 kohta.

Äänioikeuden käytön tulee voida toteutua myös käytännössä ja vaaleissa valituilla henkilöillä tulee olla mahdollisuus toimia siinä tehtävässä, johon heidät on valittu. EIT:n oikeuskäytännössä on jouduttu ottamaan kantaa muun muassa äänestyslippujen saatavuusongelmiin, äänestyspaikkojen järjestämiseen sekä vammaisten henkilöiden avustamiseen.[134] Tuomioistuin ei kuitenkaan ole pitänyt EIS:n lisäpöytäkirjan 3 artiklan vastaisena sitä, että ulkomailla asuvat kansalaiset eivät ole voineet äänestää asuinmaassaan vaan ovat joutuneet matkustamaan siihen maahan, jonka kansalaisia he ovat ja jossa vaalit pidetään, äänioikeutensa käyttämiseksi.[135] Asiassa *Junqueras* EU-tuomioistuin on korostanut, että Euroopan parlamentin jäseniksi valituilla tulee olla oikeus matkustaa esteittä vaalien jälkeiseen ensimmäiseen istuntoon, jotta he pystyisivät noudattamaan uusia edustajia koskevia muotomääräyksiä.[136]

On tärkeää, että on olemassa takeita siitä, että äänestystulos vastaa annettuja ääniä ja että vaalien oikeellisuus voidaan saattaa riippumattomien valvontaelinten arvioitavaksi. EIT on monessa tapauksessa pitänyt EIS:n lisäpöytäkirjan 3 artiklan vastaisena järjestelmää, joka ei takaa väitettyjen väärinkäytösten riippumatonta tutkintaa. Erityisen mielenkiintoisena voidaan pitää tapausta *Mugemangango v. Belgia*, jossa todettiin 3 artiklan vastaiseksi järjestelmää, jossa uutta ääntenlaskentaa koskevaa vaatimusta tuli käsitellä alueellisessa kansanedustuslaitoksessa eli elimessä, jonka vaalista oli kyse.[137] EIT:n oikeuskäytäntö antaa osviittaa niistä vaalien rehellisyyteen ja oikeudenmukaisuuteen liittyvistä ongelmista, jotka edellyttävät oikeusvaltion periaatteille rakentuvia valvonta- ja oikeussuojakeinoja sekä viime kädessä riippumatonta tuomioistuinvalvontaa.

Eräänlaisena ääriesimerkkinä länsimaisen vaalijärjestelmän tulikokeesta voidaan mainita Yhdysvaltojen vuoden 2020 presidentinvaalien ääntenlaskentaan liittyneet kiistat. Kyseiset erimielisyydet yhdessä entisen presidentin harjoittaman vaalien oikeellisuuden jatkuvan kiistämisen kanssa osoittivat konkreettisella tavalla riippumattoman tuomioistuinvalvonnan merkityksen. Presidentti Trump kannattajineen käynnisti yli 60 oikeusjuttua liittovaltion ja osavaltioiden tuomioistuimissa ääntenlaskennan kyseenalaistamiseksi.[138] Vaikka tuomareiden nimitysprosessi Yhdysvalloissa on korostetun poliittista, kanteet joko jätettiin tutkimatta tai hylättiin siitäkin huolimatta, että osa asioita käsitelleistä tuomareista oli presidentti Trumpin (tai joka tapauksessa republikaanipresidentin) nimittämiä. Toisaalta

134 EIT Mólka v Puola, päätös 11.4.2006, nro 56550/00. Ks. myös Euroopan ihmisoikeuskomissio, I.Z. v Kreikka, päätös 28.2.1994, nro 18997/91.

135 EIT Sitaropoulos ja Giakoumopoulos v. Kreikka, tuomio 15.3.2012, nro 42202/07.

136 Asia C-502/19, Junqueras Vies, ECLI:EU:C:2019:1115.

137 EIT Mugemangango v. Belgia, tuomio 10.7.2020, nro 310/15

138 Ks. esim. Brendan Williams, Did President Trump's 2020 Election Litigation Kill Rule 11? Boston University Public Interest Law Journal 30(2) 2021, s. 181.

yritykset vaalin mitätöimiseksi poliittisin keinoin, mukaan lukien varapresidentti Pencelle osoitettu kehotus olla vahvistamatta presidentti Bidenin valintaa, ovat osoituksia järjestelmän haavoittuvuudesta. Heikkouksista kielivät myös korkeimman oikeuden äänestyskäyttäytyminen vuoden 2000 presidentinvaalin ääntenlaskentaan liittyvässä asiassa *Bush v. Gore*[139] ja äänestysalueiden rajojen manipulointia ("*gerrymandering*") koskevassa asiassa vuodelta 2019.[140] Samoin käynnissä olevat yritykset monessa osavaltiossa rajoittaa äänioikeuden käyttämistä ja politisoida vaalien oikeellisuuden valvontaa ovat oikeusvaltion näkökulmasta ongelmallisia.[141]

Yhteenvetona voidaan todeta, että sekä EU:n, Euroopan neuvoston että YK:n normisto ja lukuisat asiakirjat ilmaisevat demokratian ja oikeusvaltion läheiset yhteydet. Niiden välisiä suhteita leimaa osittainen käsitteellinen päällekkäisyys, joskin käsitteillä on myös oma ydinsisältönsä. Vaikka on vaikeaa kuvitella oikeusvaltiolle rakentuvaa järjestelmää, joka ei perustu kansanvaltaan, on vielä vaikeampaa nähdä, että perustuslaillinen demokratia voisi toimia ilman oikeusvaltion kunnioittamista. Kuten Venäjän esimerkki havainnollistaa, riippumattoman tuomioistuinvalvonnan puuttuminen mahdollistaa vaalijärjestelmien ja äänestyksen manipuloinnin. Yhdysvaltojen vaalijärjestelmiin liittyvät huomattavat haasteet puolestaan panevat kysymään, onko maalla tulevaisuutta liberaalina, perustuslaillisena demokratiana, vaikkakin sen oikeuslaitos on osoittanutkin toimivuutensa tositilanteessa. EIT:n oikeuskäytäntö havainnollistaa valvontaan liittyviä ongelmia, mutta myös sen, että kansanvallan perusmekanismien tuomioistuinvalvonta on paitsi mahdollista myös välttämätöntä.

139 531 U.S. 98 (2000).

140 Rucho et al. v. Common cause et al., 139 S. Ct. 2484.

141 Ks. esim. Yale Alumni Magazine, The Future of Voting. September/October 2021 https://yalealumnimagazine.com/articles/5379-the-future-of-voting (vierailtu 5.4.2022).

3 Oikeusvaltio ja EU:n toimintaedellytykset

Oikeusvaltioperiaatetta voidaan hahmottaa arvioimalla paitsi käsitteen historiallista kehitystä ja sen yhteyksiä perus- ja ihmisoikeuksiin sekä kansanvaltaan, myös tarkastelemalla sen käytännön merkitystä. Modernien yhteiskuntien toiminta rakentuu ylikansallisten sääntöjen noudattamiselle ja oikeusvaltiollisuudella on perustavaa laatua oleva merkitys niin Suomessa kuin EU:ssa. EU:n perussopimusten toimivallanjakoa koskevista ratkaisuista johtuu, että oikeusvaltiollisuuden murentumisella voi olla välitön negatiivinen vaikutus jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen. EU-sääntelyn soveltaminen ja täytäntöönpano tapahtuu nimittäin lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden kansallisissa viranomaisissa. Hajautettu soveltamis- ja täytäntöönpanojärjestelmä edellyttää kansallisilta viranomaisjärjestelmiltä moitteetonta toimintaa.

Eräät EU-sääntelyn alat ovat erityisen alttiita oikeusvaltiorikkomuksista aiheutuville ongelmille. Jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus on EU:n toiminnan keskeinen edellytys erityisesti rajatylittävissä tilanteissa. Useat EU-säännökset toimivatkin käytännössä vain, jos eri jäsenvaltioiden viranomaisten välillä vallitsee vahva keskinäinen luottamus. Tässä luvussa käsitellään ensinnä yleisesti keskinäisen luottamuksen vaatimusta ja velvoitesisältöä sekä kuvataan niitä ongelmia, joita oikeusvaltion periaatteiden rikkomisesta on käytännössä aiheutunut jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten keskinäiselle luottamukselle. Toiseksi arvioidaan tuomioistuinten riippumattomuutta EU-oikeudesta johtuvana velvoitteena ja selvitetään EU-oikeuden asettamia vähimmäisvaatimuksia tuomioistuinten riippumattomuudelle.

3.1 Keskinäinen luottamus

3.1.1 Keskinäinen luottamus EU-oikeudellisena velvoitteena

Eurooppalaisessa säätely-yhteistyössä jäsenvaltioiden luottamus toistensa kansallisiin viranomaisjärjestelmiin on aina ollut keskeistä. Varhaisessa integraation vaiheessa keskinäisellä luottamuksella viitattiin lähinnä tilanteeseen, jossa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä oli harmonisoitu. Esimerkiksi vuonna 1977 ratkaistussa asiassa EU-tuomioistuin katsoi, että

teuraseläinten terveyttä säätelevällä direktiivillä 64/432[142] oli otettu käyttöön yhdenmukainen terveystarkastusjärjestelmä, jonka olennaisen piirteenä oli kuljetettavien eläinten lähtöjäsenvaltion tekemä tarkastus, ja joka nojautui tältä osin "jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen".[143] Lähtöjäsenvaltion voitiin luottaa toteuttavan eläinten terveystarkastuksen asianmukaisesti, koska tätä koskevat säännöt oli yhdenmukaistettu.

EU-oikeuden kehittyessä keskinäistä luottamusta on sittemmin edellytetty myös tilanteissa, joissa oikeussääntöjä ei ole yhtenäistetty asetuksin tai direktiivein. Tämä vaatimus on tunnistettavissa ainakin jo 1980-luvulla vakiintuneessa opissa tuotteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta yhteismarkkinoilla. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevista edellytyksistä katsottiin johtuvan, että myös tuotteet, joiden osalta teknisiä vaatimuksia ei ollut harmonisoitu ylikansallisella lainsäädännöllä, tuli lähtökohtaisesti sallia vapaasti kansallisille markkinoille, jos ne olivat laillisesti saatettu markkinoille toisessa jäsenvaltiossa.[144] Tarkemmin ottaen kyse oli yhden jäsenvaltion viranomaistoimien tunnustamisesta toisessa jäsenvaltiossa, mikä edellytti luottamusta toisen valtion viranomaisten toimintaan.[145] Tämän oikeuskäytännön seurauksena vastavuoroinen tunnustaminen muodostui pääsäännöksi tavaroiden vapaassa liikkuvuudessa, josta kieltäytyminen piti perustella yhtenäisiin poikkeamisperusteisiin viitaten.[146]

Keskinäisen luottamuksen vaatimuksen merkitys tuli entistä näkyvämmäksi 1990-luvun perussopimusmuutosten myötä. Nykyisessä, vuoden 2009 Lissabonin sopimuksella muutetussa perussopimusten järjestelmässä vastavuoroinen tunnustaminen on omaksuttu nimenomaisesti sääntelytekniikaksi useissa perussopimusmääräyksissä, joilla unionille on

142 Neuvoston direktiivi 64/432/ETY, annettu 26 päivänä kesäkuuta 1964, eläinten terveyteen liittyvistä ongelmista yhteisön sisäisessä nautaeläinten ja sikojen kaupassa, EYVL 121, 29.7.1964, s. 1977.

143 Asia 46/76, W. J. G. Bauhuis v. Alankomaiden valtio, ECLI:EU:C:1977:6, 22 kohta.

144 Ks. EU-tuomioistuimen käytännöstä asia 120/78 Cassis de Dijon -likööri n maahantuonti, ECLI:EU:C:1979:42. Ks. myös vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta koskeva komission tiedonanto, EYVL C 256, 3.10.1980, s. 2. Ks. myöhemmästä kehityksestä esim. Allan Rosas, Life after Dassonville and Cassis: Evolution but No Revolution, teoksessa Miguel Poiares Maduro – Loïc Azoulai (eds): The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty. Hart 2010, s. 443-446.

145 Ks. tällaisista viranomaistoimista esim. asiat 16/78, Rikosoikeudenkäynti Michel Choquetia vastaan, ECLI:EU:C:1978:210 (toisessa jäsenvaltiossa myönnetyn ajokortin tunnustaminen), sekä C-208/00, Überseering BV v. Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC), ECLI:EU:C:2002:632 (toisessa jäsenvaltiossa rekisteröidyn yhtiön oikeuskelpoisuuden tunnustaminen). Ks. viittauksista keskinäiseen luottamukseen jo esim. Commission of the European Communities, "Completing the Internal Market": White Paper from the Commission to the European Council, COM(85) 310 final, 28-29.6.1985, s. 26.

146 Ks. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisista nk. pakottavista vaatimuksista esim. Raitio – Tuominen 2020, s. 378 ss.

annettu sääntelytoimivaltaa. EUT-sopimuksen V osasto (67-89 artiklat) ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue[esta]” sisältää määräykset EU:n rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikasta, oikeudellisesta yhteistyöstä yksityisoikeuden ja rikosoikeuden alalla sekä poliisiyhteistyöstä. Sääntelykokonaisuus on suunniteltu keskinäisen luottamuksen perustalle niin, että jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä kunnioitetaan.[147] Tässä yhteydessä vastavuoroisen tunnustamisen periaate on nimetty nimenomaisesti EU:n oikeusalueen yhteistyön ”peruskiveksi”.[148]

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen käytön laajuutta selittää osaltaan se, että kyseessä on jäsenvaltioiden sääntelyvaltaan vähemmän puuttuva vaihtoehto lainsäädäntöjen laajamittaiselle harmonisoinnille. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen sääntely on kuitenkin luonteeltaan henkilöiden oikeusasemaan perinteistä sisämarkkinaoikeutta vahvemmin puuttuvaa. Tästä johtuen erityisesti perusoikeuksien vähimmäissuojan merkitys on korostunut arvioitaessa keskinäisen luottamuksen edellytyksiä. Arvioitavaksi ovat myös enenevässä määrin tulleet viranomaisten toimintaa sääntelevät oikeusturvatakeet eri jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden erilaisten oikeus- ja viranomaisjärjestelmien yhteensovittaminen vastavuoroisen tunnustamisen keinoin ei ole kitkatonta. Välttämätön edellytys sääntelytekniikalle onkin jäsenvaltioiden välillä vallitseva vahva luottamus toistensa oikeusjärjestelmien rakenteellisiin perusratkaisuihin ja oikeusturvatakeisiin.

Erityisen keskeinen merkitys jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen vaatimuksella on EU:n yksityis-, rikos- ja turvapaikkaoikeuden alalla. Yksityisoikeudellisen sääntelyn piirissä jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta toistensa perusoikeusjärjestelmiin on mitattu erityisesti tuomioistuintoimivaltaa yhdenmukaistavien nk. Bryssel I ja II -asetusten soveltamisen yhteydessä.[149] EU-yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia, rakentuu nimenomaisesti vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle.[150] Kyseiset asetukset edellyttävät toisissa jäsenvaltioissa annettujen tuomioistuinratkaisujen

147 SEUT 67 artikla 1 kohta.

148 Ks. puheenjohtajan päätelmät, Tampereen Eurooppa-neuvosto 15.-16.10.1999, 33 kohta.

149 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1215/2012, annettu 12 päivänä joulukuuta 2012, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla, EUVL L 351, 20.12.2012, s. 1 (Bryssel I -asetus), sekä Neuvoston asetus (EU) 2019/1111, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2019, tuomioistuimen toimivallasta, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja kansainvälisestä lapsikaappauksesta, EUVL L 178, 2.7.2019, s. 1 (Bryssel II -asetus). Ko. asetukset rakentuvat samoja aihepiirejä käsittelevien yleissopimusten ja ne kodifioineiden aiempien EU-asetusten perustalle, ks. yleisesti esim. Burkhard Hess, Europäisches Zivilprozessrecht. De Gruyter 2021.

150 SEUT 81 artiklan 1 kohta.

välitöntä tunnustamista ja yksinkertaista täytäntöönpanoa.[151] Perusajatus on, että jäsenvaltiot voivat luottaa toistensa oikeusviranomaisten tekemiin ratkaisuihin, eikä niiden aineellista pätevyyttä tule lähtökohtaisesti arvioida uudelleen täytäntöönpanon yhteydessä.[152]

Keskinäisellä luottamuksella on korostunut rooli myös rikosoikeudellisen yhteistyön piirissä. EU-sääntely rikosoikeuden alalla perustuu erityisesti vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, jota toteutetaan myös jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisellä.[153] Näkyvin EU-rikosoikeuden säädös on eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva puitepäätös, joka sääntelee rikoksesta tuomittujen ja rikoksesta epäiltyjen henkilöiden luovuttamisedellytyksiä jäsenvaltioiden välillä.[154] Myös eurooppalaista pidätysmääräystä täytäntöön pantaessa jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen vaatimuksesta johtuu, että perusoikeuksien turvaaminen kuuluu ensisijaisesti sille jäsenvaltiolle, jonka oikeusviranomaiset ovat antaneet pidätysmääräyksen – ei täytäntöönpanevan jäsenvaltion viranomaiselle.[155] Perusperiaatetta sovelletaan myös esimerkiksi eurooppalaiseen tutkintamääräykseen.[156]

Samoin turvapaikkahakemusten käsittely EU:ssa rakentuu jäsenvaltioiden keskinäiselle luottamukselle. Nk. Dublin III -asetus määrittää turvapaikkahakemusten käsittelystä

151 Ks. Bryssel I -asetuksen III luku ja Bryssel II -asetuksen IV luku. Ks. poikkeuksellisista kieltäytymisperusteista Bryssel I -asetus, 45-46 artiklat, ja Bryssel II -asetus, 38-39 artiklat.

152 Ks. Bryssel I-asetuksen osalta mm. asia C681/13, Diageo Brands, ECLI:EU:C:2015:471, ja Bryssel II-asetuksen osalta asiat C-211/10 PPU, Doris Povse v. Mauro Alpago, ECLI:EU:C:2010:400, 40 ja 80-83 kohdat, ja C491/10 PPU, Joseba Andoni Aguirre Zarraga v. Simone Pelz, ECLI:EU:C:2010:828, 69-70 ja 75 kohdat. Ks. myös EIT Povse v. Itävalta, päätös 18.6.2013, nro 3890/11, 86 kohta (lapsen palauttaminen toiseen jäsenavaltioon ei loukannut EIS 8 artiklaa). Vrt. EIT Royer v. Unkari, tuomio 6.6.2018, nro 9114/16 (lapsen palauttamatta jättäminen ei loukanut EIS 8 artiklaa).

153 SEUT 82 artikla.

154 Neuvoston puitepäätös, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä (2002/584/YOS), EYVL L 190, 18.7.2002, s. 1 (Eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva puitepäätös 2002/584/YOS). Puitepäätös on Suomessa pantu täytäntöön lähinnä nk. EU-luovutuslailla (1286/2003).

155 Ks. asia C-367/16, Dawid Piotrowski, ECLI:EU:C:2018:27, 50 kohta.

156 Ks. sovellettavista periaatteista esim. Libor Klimek, Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law. Springer 2017, s. 436-438. Ks. kuit. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/41/EU, annettu 3 päivänä huhtikuuta 2014, rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä, EUVL L 130, 1.5.2014, s. 1, johdanto-osan 19 perustelukappale (olettama kumoutuu jos on ”painavia syitä olettaa, että – – tutkintatoimenpiteen toteuttaminen johtaisi kyseessä olevan henkilön perusoikeuden loukkaamiseen ja siihen, että täytäntöönpanovaltio laiminlöisi perusoikeuskirjassa tunnustettujen perusoikeuksien suojelua koskevan velvoitteensa”).

vastuussa olevan jäsenvaltion.[157] EU:n tasolla on toimivaltaisen jäsenvaltion määrittämiseksi määritelty kriteerit, joiden perusteella tarvittaessa turvapaikanhakijan hakemus voidaan siirtää käsiteltäväksi yhdestä jäsenvaltiosta toiseen. Jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus on edellytys järjestelmän toiminnalle.[158] Luottamus erityisesti hakemuksen käsittelevän jäsenvaltion viranomaisten kykyyn noudattaa turvapaikanhakijoiden perusoikeuksia korostuu tilanteissa, joissa tiettyihin jäsenvaltioihin kohdistuu suuri määrä turvapaikanhakemuksia.[159] Keskinäisen luottamuksen olettamasta riippumatta Dublin-järjestelmän piirissä on lainsäädäntömuutoksin laajennettu turvapaikanhakijoiden oikeutta hakea muutosta niin, että aiemman sääntelyn mukaiset pääsääntöisesti automaattiset siirtopäätökset on nykyisin mahdollista riitauttaa aiempaa laajemmin.[160]

Vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueen sääntelyn ulkopuolelta esimerkkinä keskinäisen luottamuksen merkityksestä voidaan mainita sisämarkkinoiden toimintaan liittyvä direktiivi 2010/24, jolla on yksinkertaistettu verojen ja muiden julkisoikeudellisten maksujen perintää toisissa jäsenvaltioissa.[161] Direktiivi edellyttää jäsenvaltioita säätämään tietyt vähimmäistiedot sisältävästä täytäntöönpanopyyntöasiakirjasta, jonka perusteella toisten jäsenvaltioiden täytäntöönpanoviranomaiset ovat velvollisia toteuttamaan pyydetyt perintätoimet kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.[162] EU-tuomioistuin on todennut, että hallinnollisten maksujen täytäntöönpano koko EU:n alueella ilman niiden erillistä tutkimista täytäntöönpanovaiheessa edellyttää kansallisten viranomaisten välillä

157 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013 , kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta, EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31 (Dublin III -asetus)

158 Ks. Dublin III -asetuksen johdanto-osan 22 perustelukappale.

159 Ks. tällaisia tilanteita koskevasta oikeuskäytännöstä esim. yhd. asiat C-411/10 ja C-493/10, N. S. v. Secretary of State for the Home Department ja M. E. ym. v. Refugee Applications Commissioner ym., ECLI:EU:C:2011:865; asia C-163/17, Abubacarr Jawo v. Saksan liittotasavalta, ECLI:EU:C:2019:218, sekä EIT M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, tuomio 21.1.2011, nro 30696/09; EIT Tarakhel v. Sveitsi, tuomio 4.11.2014, nro 29217/12. Kotimaisesta ratkaisukäytännöstä ks. KHO:2016:53 (Unkarin turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-olosuhteissa katsottiin olevan systeemisiä puutteita, jotka estivät hakemuksen siirron ko. jäsenvaltioon).

160 Ks. asia C-63/15, Mehrdad Ghezelbash v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, ECLI:EU:C:2016:409, 54 ja 55 kohdat. Vrt. asia C-394/12, Shamso Abdullahi v. Bundesasylamt, ECLI:EU:C:2013:813, 53 ja 60 kohdat.

161 Neuvoston direktiivi 2010/24/EU, annettu 16 päivänä maaliskuuta 2010, keskinäisestä avunannosta veroihin, maksuihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä, EUVL L 84, 31.3.2010, s. 1.

162 Ks. erit. direktiivin 12 artikla.

vallitsevaa keskinäistä luottamusta.[163] On selvää, että direktiivissä asetettuja edellytyksiä muun muassa maksupäätösten tiedoksiannosta on noudatettava huolellisesti ja maksuvelvollisten perusoikeuksia kunnioittaen.[164]

Kuten edellä olevista esimerkeistä käy ilmi, keskinäisen luottamuksen vaatimus läpäisee EU-oikeuden useita osa-alueita. Sen asema EU-oikeuden keskeisenä piirteenä liittyy erityisesti jäsenvaltioiden tarpeeseen voida luottaa toisten jäsenvaltioiden turvaamaan perusoikeuksien suojaan EU-oikeudellisiin säännöksiin perustuvien ratkaisujen täytäntöönpanossa. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä esimerkiksi Geneven pakolaisyleissopimuksen sopijapuolia ja niiden oletetaan siten sitoutuneen yhteiskuntajärjestykseen, jossa kunnioitetaan demokratiaa, ihmisoikeuksia ja oikeusvaltiota.[165] Kyseisiä peruslähtökohtia arvioidaan myös EU-jäsenyyttä haettaessa.[166] EU-tuomioistuin onkin perinteisesti katsonut johdonmukaisesti, että keskinäinen luottamus jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiin on perusteltua, koska jäsenvaltiot jakavat yhtenäisen arvopohjan ja kunnioittavat muun muassa oikeusvaltion periaatteita. Tämä lähtökohta on kuitenkin joutunut uudelleenarvioinnin kohteeksi.

Keskinäinen luottamus ei ole pelkästään EU-järjestelmän ominaispiirre, vaan sille on kehittynyt EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä myös aineellinen, jäsenvaltioita velvoittava normisisältö. Alun perin lähinnä deskriptiivisenä ilmaisuna käytetty keskinäinen luottamus on sittemmin muotoutunut EU-tuomioistuimen käytännössä eräänlaiseksi EU:n toimintaa jäsentäväksi periaatteeksi. Tässä suhteessa erityisen merkittävä ratkaisu on EU-tuomioistuimen lausunto 2/13 koskien unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.[167] Kyse on nimenomaan jäsenvaltioille EU-oikeudesta johtuvasta *velvollisuudesta* luottaa toistensa oikeusjärjestelmiin ja toteuttaa unionin säännösten täytäntöönpano niiden

163 Ks. asia C-34/17, Eamonn Donnellan v. The Revenue Commissioners, ECLI:EU:C:2018:282, 41 kohta.

164 Ks. asia C-34/17, Eamonn Donnellan v. The Revenue Commissioners, ECLI:EU:C:2018:282, 57-58 kohdat (pyynnön vastaanottaneella Irlannin viranomaisella oli mahdollisuus kieltäytyä pyydetystä virka-avusta direktiivin ja perusoikeuskirjan 47 artiklan vastaisena, koska saatavaa ei ollut annettu Kreikassa asianmukaisesti tiedoksi).

165 Ks. Euroopan neuvoston perussääntö SopS 21/1989, johdanto-osa, jossa viitataan mm. ”yksilön vapauden, poliittisen vapauden ja laillisuuden” (englanninkielisessä versiossa ”rule of law”) periaatteisiin, ”joille jokainen todellinen demokratia perustuu”. Pakolaisyleissopimuksella viitataan Geneven Pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, joka on allekirjoitettu Genevessä 28.7.1951 ja joka on tullut voimaan 22.4.1954, SopS 77/1968.

166 Ks. nk. Kööpenhaminan kriteereistä, esim. puheenjohtajavaltion päätelmät, Eurooppaneuvosto, Kööpenhamina (21. ja 22.6.1993) sekä Ks. erityisesti oikeusvaltion kannalta myös asia C-896/19, Repubblika v. Il-Prim Ministru ym., ECLI:EU:C:2021:311, 60-64 kohdat.

167 ECLI:EU:C:2014:2454.

edellyttämässä laajuudessa. Lisäksi jäsenvaltioilla on velvollisuus hyväksyä EU-oikeuden piirissä vahvistettava yhtenäistetty perusoikeuksien suojan taso.[168]

Lausunnossa 2/13 jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen katsottiin mahdollistavan EU:n sisärajattoman alueen olemassaolon. Määritellessään keskinäistä luottamusta EU-tuomioistuin totesi sitä koskevan olettaman edellyttävän, että ”kukin jäsenvaltio katsoo – jollei kyse ole poikkeuksellisista olosuhteista –, että kaikki muut jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeutta ja aivan erityisesti unionin oikeudessa tunnustettuja perusoikeuksia”.[169] Lausunnossa todettiin velvoitteeseen sisältyvän kaksi toisiinsa liittyvää vaatimusta: ensinnäkin keskinäisen luottamuksen periaate vaatii jäsenvaltioita hyväksymään unionitasoisen minimitason perusoikeuksille ja toiseksi se edellyttää, että jäsenvaltiot pidättyvät yksittäistapauksissa valvomasta – ”poikkeuksellisia” tapauksia lukuun ottamatta – toisen jäsenvaltion aineellista perusoikeuksien kunnioittamista konkreettisissa tapauksissa.[170] Määritelmä on sittemmin vakiintunut EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.[171]

Voidaan todeta, että keskinäinen luottamus on lausunnon 2/13 valossa EU:n oikeusjärjestyksen vankkumaton olettama, josta voidaan lähtökohtaisesti poiketa vain siinä määrin kuin se nimenomaisesti mahdollistetaan lainsäädännössä.[172] Huomattavaa kuitenkin on, että olettama on tietyissä olosuhteissa kumottavissa: lausunto 2/13 viittaa tässä suhteessa ”poikkeuksellisiin” tilanteisiin. Tällaisena poikkeuksellisena tilanteena on pidetty erityisesti sitä, että EU-säännöksen perusteella toiseen jäsenvaltioon siirrettävä henkilö – esimerkiksi turvapaikanhakija tai rikoksentekijä – altistuisi EU:n perusoikeuskirjan 4 artiklassa kielletylle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. EU-tuomioistuin on katsonut, että tällainen tilanne voi olla käsillä paitsi silloin, kun käsillä on esimerkiksi turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteisiin tai vankilaoloihin liittyvät nk. systeemipuutteet

168 Ks. esim. asiat C-399/11, Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal, ECLI:EU:C:2013:107, 62-64 kohdat, sekä C-559/14, Rudolfs Meroni v. Recoletos Limited, ECLI:EU:C:2016:349, 54 kohta.

169 Lausunto 2/13 (unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen), ECLI:EU:C:2014:2454, 191 kohta.

170 Ibid., 192 kohta.

171 Ks. esim. yhd. asiat C-404/15 ja C-659/15 PPU, Pál Aranyosi ja Robert Căldăraru v. Generalstaatsanwaltschaft Bremen, ECLI:EU:C:2016:198, 78 kohta ja asia C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet), ECLI:EU:C:2018:586, 36 kohta.

172 Ks. esim. eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen 2002/584/YOS 3 ja 4 artikloissa mainitut kieltäytymisperusteet sekä esim. asia C-396/11, Ciprian Vasile Radu, ECLI:EU:C:2013:39, 36-38 kohdat.

vastaanottavassa jäsenvaltiossa,[173] myös silloin, jos henkilön erityisen haavoittuvainen asema tai muut seikat voisivat johtaa yksilön erityisten olosuhteiden johdosta samaan lopputulokseen.[174]

Huolimatta tästä varaumasta, EU-tuomioistuin on johdonmukaisesti painottanut keskinäisen luottamuksen merkitystä ja on toistaiseksi ainoastaan hyväksynyt ”poikkeuksellisiksi” olosuhteiksi tilanteen, jossa henkilö tosiasiallisesti altistuisi perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaisesti epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle, joka on perusoikeuskirjan järjestelmässä ns. absoluuttinen oikeus.[175] Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti todettu, että keskinäisen luottamuksen periaatteen rajoituksia on tulkittava suppeasti.[176]

EU-tuomioistuin on muun muassa painottanut, että mikä tahansa yksittäinen perusoikeuksien loukkaus ei voi johtaa keskinäisen luottamuksen olettaman kumoutumiseen.[177] Lisäksi oikeuskäytännössä on korostettu konkreettisen arvion merkitystä yksittäistapauksissa. Esimerkiksi rikoksentekijän luovuttamisesta voidaan kieltäytyä epäinhimillisten vankilaolojen perusteella vain siinä määrin kuin luovutettu henkilö tosiasiassa altistuisi kyseisille olosuhteille.[178] Samoin EU-tuomioistuin on korostanut, että turvapaikanhakijan mahdollinen altistuminen perusoikeuskirjan 4 artiklassa kielletyille olosuhteille myönteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen edellyttää ”äärimmäistä aineellista puutetta, joka asettaa

173 Ks. yhd. asiat C-411/10 ja C-493/10, N. S. v. Secretary of State for the Home Department ja M. E. ym. v. Refugee Applications Commissioner ym., ECLI:EU:C:2011:865 (puutteelliset turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olot Kreikassa), sekä yhd. asiat C-404/15 ja C-659/15 PPU, Pál Aranyosi ja Robert Căldăraru v. Generalstaatsanwaltschaft Bremen, ECLI:EU:C:2016:198 (puutteelliset vankilaolot Romaniassa ja Unkarissa).

174 Ks. asia C578/16 PPU, C.K. ym. v. Slovenian tasavalta, ECLI:EU:C:2017:127, 75 ja 95 kohdat (turvapaikanhakijan siirtäminen jäsenvaltiosta toiseen tilanteessa, jossa kyseisellä henkilöllä oli todettu psyykkinen sairaus, jota kyseinen siirto pahentaisi merkittävästi ja korjaamattomasti).

175 Ks. absoluuttisesta luonteesta EIS 15 artikla, jonka mukaan perusoikeuskirjan 4 artiklaa vastaavasta EIS 3 artiklasta ei voida poiketa sodan tai muun hätätilan vallitessa.

176 Ks. mm. asiat C-60/12, Marián Baláž, ECLI:EU:C:2013:733, 29 kohta; C-681/13, Diageo Brands, ECLI:EU:C:2015:471, 41 kohta, sekä C-34/17, Eamonn Donnellan v. The Revenue Commissioners, ECLI:EU:C:2018:282, 50 kohta.

177 Ks. mm. yhd. asiat C-411/10 ja C-493/10, N. S. v. Secretary of State for the Home Department ja M. E. ym. v. Refugee Applications Commissioner ym., ECLI:EU:C:2011:865, 84-85 kohdat, sekä asia C-220/18 PPU, Generalstaatsanwaltschaft (vankeusolosuhteet Unkarissa), ECLI:EU:C:2018:589, 91 kohta.

178 Ks. yhd. asiat C-404/15 ja C-659/15 PPU, Pál Aranyosi ja Robert Căldăraru v. Generalstaatsanwaltschaft Bremen, ECLI:EU:C:2016:198, 89-90 ja 93 kohdat. Ks. myös esim. asia C-220/18 PPU, Generalstaatsanwaltschaft (Vankeusolosuhteet Unkarissa), ECLI:EU:C:2018:589.

tämän henkilön niin vakavaan tilanteeseen, että se voidaan rinnastaa epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun".[179]

Keskinäisen luottamuksen velvoitteen ja yksilön perusoikeuksien kunnioittamisen välillä vallitsevaa jännitettä on arvioitu myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Niin turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteet,[180] vankilaolot,[181] rikoksentekijän luovuttaminen,[182] yksityisoikeudellisten saatavien perintä,[183] kuin lapsikaappaukset[184] ovat tulleet arvioitaviksi EIS:n näkökulmasta. Vaikka EIT on suhtautunut ymmärtäväisesti keskinäisen luottamuksen vaatimukseen EU-oikeudessa,[185] on se toisaalta todennut, että kyseinen oppi ei saisi johtaa sen "automaattiseen ja mekaaniseen" soveltamiseen.[186] EIT on näin ollen painottanut henkilöiden tilanteen yksilöllisen arvioinnin merkitystä.[187] EIT on erityisesti edellyttänyt, että keskinäisen luottamuksen vaatimuksesta poikkeamaan oikeuttavien olosuhteiden "poikkeuksellisuutta" ei tulisi tulkita liian tiukasti, jotta sopimusvaltion tuomioistuimilla on aina mahdollisuus varmistua siitä, että EIS:ssa turvattujen perusoikeuksien suoja ei ole "ilmeisen puutteellinen".[188] Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltioiden tulisi omaksua EU-sääntöjen tulkinta, joka ottaa huomioon EIS:ssa taatut yksilöiden oikeudet.[189]

EU-tuomioistuin ja EIT ovat pyrkineet sovittamaan lähestymistapojaan yhteen. EU-tuomioistuin on seurannut EIT:n ratkaisukäytäntöä mm. turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteiden hyväksyttävyyden sekä vankilaolojen tilojen riittävyyden osalta. EU:n perusoikeuskirja edellyttääkin, että perusoikeuskirjaa tulkitaan EIS:n kanssa yhteensopivalla tavalla. Toisaalta EIT on katsonut, että EU-oikeuden ja EIS:n asettamat vaatimukset vastavuoroisesta tunnustamisesta kieltäytymiselle ovat sinänsä yhteneväiset siinä määrin

179 Ks. asia C-163/17, Abubacarr Jawo v. Saksan liittotasavalta, ECLI:EU:C:2019:218, 93 kohta.

180 Ks. esim. EIT M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, tuomio 21.1.2011, nro 30696/09; EIT Tarakhel v. Sveitsi, tuomio 4.11.2014, nro 29217/12.

181 EIT Bivolaru ja Moldovan v. Ranska, tuomio 25.3.2021, nrot 40324/16 ja 12623/17.

182 EIT Romeo Castaño v. Belgia, tuomio 9.7.2019, nro 8351/17.

183 EIT Avotiņš v. Latvia, tuomio 23.5.2016, nro 17502/07.

184 EIT Povse v. Itävalta, päätös 18.6.2013, nro 3890/11.

185 Ks. erit. EIT Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Irlanti, tuomio 30.6.2005, nro 45036/98; EIT Michaud v. Ranska, tuomio 6.12.2012, nro 12323/11; EIT Avotiņš v. Latvia, tuomio 23.5.2016, nro 17502/07.

186 EIT Avotiņš v. Latvia, tuomio 23.5.2016, nro 17502/07, 116 kohta; EIT Royer v. Unkari, tuomio 6.6.2018, nro 9114/16, 50 kohta.

187 Ks. mm. EIT Tarakhel v. Sveitsi, tuomio 4.11.2014, nro 29217/12, 115-122 kohdat.

188 EIT Avotiņš v. Latvia, tuomio 23.5.2016, nro 17502/07, 114 kohta ("*manifestly deficient*"). Ks. myös EIT Pirozzi v. Belgia, tuomio 17.4.2018, nro 21055/11, 63 kohta.

189 EIT Pirozzi v. Belgia, tuomio 17.4.2018, nro 21055/11, 64 kohta.

kuin kyse on yksilön oikeusaseman tapauskohtaisesta arvioinnista.[190] Näin ollen EU-oikeuden vaatimusta keskinäisestä luottamuksesta on lähtökohtaisesti pidettävä EIS:n perusoikeuksien suojan tason mukaisena (nk. Bosphorus-olettama).[191]

Vaikka EU ei ole EIS:n sopijapuoli, EIT:n voidaan katsoa edellä kuvatulla tavalla epäsuorasti valvovan keskinäisen luottamuksen vaatimuksen käytännön vaikutuksia jäsenvaltioissa. Olkoonkin, että EU-oikeus nauttii olettamaa sen yhteensopivuudesta EIS:n kanssa, EIT:n mukaan EU-oikeuden vaatimus jäsenvaltioiden välisestä keskinäisestä luottamuksesta ei kuitenkaan saa johtaa EIS:n ”ilmeisen puutteelliseen” soveltamiseen.[192] Joka tapauksessa EIT on todennut, että jäsenvaltion konkreettinen arvio toisessa jäsenvaltiossa vallitsevista olosuhteista voi olla sillä tavoin ilmeisen virheellinen, että henkilön siirtäminen johtaa EIS:n vastaiseen ihmisarvoa loukkaavaan kohteluun.[193] On selvää, että riippumatta EU-oikeuden ja EIS:n välisistä jännitteistä keskinäistä luottamusta koskevissa rajanvetotilanteissa, molemmat oikeuslähteet edellyttävät oikeusvaltion periaatteiden noudattamista.

3.1.2 Oikeusvaltiorikkomusten vaikutus jäsenvaltioiden viranomaisten keskinäiselle luottamukselle

Oikeusvaltion periaatteiden kunnioittaminen on jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen perusta. Siten yhdenkin jäsenvaltion rakenteellisten oikeusturvatakeiden heikkenemisellä voi olla laajakantoisia vaikutuksia koko EU:n toiminnalle. Edellisessä jaksossa on kuvattu, miten tietyt EU-oikeuden alat ovat erityisen riippuvaisia jäsenvaltioiden soveltamis- ja täytäntöönpanoviranomaisten moitteettomasta toiminnasta. Viime vuosina eräissä jäsenvaltioissa on toteutettu lainsäädäntöuudistuksia, jotka ovat vaikuttaneet negatiivisesti oikeusviranomaisten keskinäiseen luottamukseen. Tässä osiossa havainnollistetaan tätä vaikutusta erityisesti valikoitujen tuomioistuinratkaisujen avulla ja arvioidaan kehityksen merkitystä EU:n toimintaedellytyksille.

Oikeusvaltiokehityksen ja keskinäisen luottamus välinen yhteys on ilmennyt selvimmin eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoa koskevissa asioissa. Esimerkiksi maaliskuussa 2018 irlantilainen ylempi piirituomioistuin (High Court) vastaanotti kolme eurooppalaista pidätysmääräystä eri puolalaisilta tuomioistuimilta koskien Artur Celmer

190 EIT Bivolaru ja Moldovan v. Ranska, tuomio 25.3.2021, nrot 40324/16 ja 12623/17, 114 kohta.

191 Ks. EIT Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Irlanti, tuomio 30.6.2005, nro 45036/98, 156 kohta.

192 EIT Avotiņš v. Latvia, tuomio 23.5.2016, nro 17502/07, 114 kohta.

193 EIT Bivolaru ja Moldovan v. Ranska, tuomio 25.3.2021, nrot 40324/16 ja 12623/17, 126 kohta.

-nimistä henkilöä.[194] Kyse oli lähtökohtaisesti rutiininomaisesta henkilön luovuttamisesta syytetoimenpiteitä varten Puolaan huumausaineiden kauppaa koskevien rikosten johdosta. Celmer kuitenkin esitti, että Puolan tuomioistuin- ja syyttäjälaitosta koskevat lainsäädäntöuudistukset olivat murentaneet oikeusvaltiota maassa siten, että luovutuksesta tulisi kieltäytyä, koska hän ei tulisi saamaan Puolassa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Väitteen tueksi Celmer viittasi erityisesti Euroopan komission sekä Venetsian toimikunnan lausuntoihin, joissa Puolan oikeusvaltion tilaa arvioitiin kriittisesti.

Celmerin asian käsittelyssä irlantilainen tuomioistuin viittasi Puolaa koskevan SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisen sanktiomenettelyn asiakirjoihin maan tilanteesta ja totesi niiden paljastavan ”shokeeraavan kuvauksen oikeusvaltion tilasta eurooppalaisessa valtiossa 2000-luvun toisella vuosikymmenellä”. Irlantilaisen tuomarin mukaan asiakirjoista oli luettavissa ”ilmeisen tarkoituksellinen, laskelmoitu ja provokatiivinen, lainsäädännön keinoin toteutettu oikeuslaitoksen itsenäisyyden tuhoaminen”.[195] Tämän perusteella tuomioistuin totesi olevan kyseenalaista, oliko Irlannin oikeusviranomaisilla yhä edellytykset luottaa Puolan oikeusjärjestelmään EU-oikeuden edellyttämällä tavalla. Tässä suhteessa se viittasi toteutettujen lainsäädäntöuudistusten kokonaisuuteen, erityisesti Puolan perustuslakituomioistuimen kokoonpanon lainvastaisuuteen, oikeusministerin korostuneeseen rooliin ylimpänä syyttäjänä sekä tuomareiden erottamis- ja nimitysprosessien politisoitumiseen.[196]

Asiassa katsottiin perustelluksi esittää SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö EU-tuomioistuimelle eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen tulkinnasta. Kyse oli nimenomaan sen selvittämisestä, voiko Puolan oikeusvaltiotilanne olla esteenä Celmerin tilanteessa olevan henkilön luovuttamiselle. Ennen EU-tuomioistuimen ratkaisun arviointia on syytä todeta, että puitepäätöksen johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleessa todetaan nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden väliset luovutusjärjestelyt perustuvat näiden keskinäiseen ”vankkaan luottamukseen” ja että luovutusmekanismin soveltaminen voidaan keskeyttää vain siinä tapauksessa, että EU:n neuvosto toteaa SEU 7 artiklan mukaisessa menettelyssä tietyn jäsenvaltion rikkoneen EU:n yhteisiä

194 The Minister for Justice and Equality v Celmer [2018] IEHC 119.

195 Tekijöiden käännös. Alkuperäinen teksti kuuluu: “The Reasoned Proposal of the European Commission is, by any measure, a shocking indictment of the status of the rule of law in a European country in the second decade of the 21st Century. It sets out in stark terms what appears to be the deliberate, calculated and provocative legislative dismantling by Poland of the independence of the judiciary”. Ks. The Minister for Justice and Equality v Celmer [2018] IEHC 119, tuomion 123 kohta.

196 Ks. The Minister for Justice and Equality v Celmer [2018] IEHC 119, tuomion 127 ja 128 kohdat.

periaatteita, joihin kuuluu oikeusvaltiollisuus.[197] Puitepäätöksessä toisaalta myös nimenomaisesti todetaan, että luovuttamismenettelyt eivät voi olla ristiriidassa EU:n perusoikeuksien ja periaatteiden kanssa.[198]

Ennakkoratkaisupyynnössä tiedusteltiin, voisiko pidätysmääräystä täytäntöönpaneva oikeusviranomainen, eli irlantilainen tuomioistuin, kieltäytyä luovuttamasta henkilöä *suoraan* sillä perusteella, että sillä on käytettävissään ”vakuuttavia todisteita” siitä, että olosuhteet pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa eivät kunnioita oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.[199] Kysymyksen taustalla vaikutti EU-tuomioistuimen aiemmin antama nk. *Aranyosi ja Căldăraru* -tuomio, jonka mukaan keskinäiseen luottamukseen perustuvan eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteella pyydetty luovuttaminen voitiin keskeyttää vain, jos täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen toteaa konkreettisen vaaran siitä, että nimenomaan kyseinen luovutuksen kohteena oleva henkilö itse altistuu vaaralle epäinhimillisestä kohtelusta vastaanottavan jäsenvaltion vankilaolosuhteissa.[200] Pyynnöllä pyrittiin siten selvittämään, onko oikeusvaltioperiaatteen loukkaamistilanteessa tarpeellista toteuttaa konkreettinen yksittäistapauksellinen arvio henkilön tulevasta oikeudenkäynnistä luovuttamisen lainmukaisuuden toteamiseksi.

Vastauksena irlantilaisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöön EU-tuomioistuin katsoi yhtäältä, että oikeusvaltion periaatteiden rikkominen voi sinänsä johtaa oikeuskäytännössä tarkoitettuun ”poikkeukselliseen” tilanteeseen, jossa henkilön luovuttaminen eurooppalaisen pidätysmääräyksen nojalla ei ole mahdollista.[201] Se kuitenkin vahvisti Aranyosi ja Căldăraru -oikeuskäytännön linjauksen, jonka mukaan tämä voi perustua vain yksittäistapaukselliseen harkintaan. EU-tuomioistuimen mukaan eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen soveltamisesta voidaan kieltäytyä *automaattisesti* vain siinä tapauksessa, että Eurooppa-neuvosto on todennut kurinpitomenettelyä koskevan SEU 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti, että pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa loukataan vakavasti ja jatkuvasti EU:n arvoja, kuten oikeusvaltiota, ja jos tämän jälkeen

197 Eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen 2002/584/YOS laatimishetkellä voimassa olleen EU-sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa määrättiin unionin perustuvan ”jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin”. Kyseistä määräystä vastaa lähinnä SEU 2 artikla.

198 Ks. eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen 2002/584/YOS johdanto-osan 12 perustelukappale.

199 Asia C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet), ECLI:EU:C:2018:586, 25 kohta.

200 Yhd. asiat C-404/15 ja C-659/15 PPU, Pál Aranyosi ja Robert Căldăraru v. Generalstaatsanwaltschaft Bremen, ECLI:EU:C:2016:198.

201 Ks. asia C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet), ECLI:EU:C:2018:586, 59 kohta.

EU:n neuvosto on keskeyttänyt puitepäätöksen soveltamisen kyseisen jäsenvaltion osalta.[202] Muussa tapauksessa – kuten SEU 7 artiklan mukaisen menettelyn ollessa vasta käynnissä tai jos muutoin esitetään, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa ei noudateta oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin – täytäntöönpanojäsenvaltion oikeusviranomaisen on perustettava mahdollinen luovutusmenettelyn keskeyttäminen *konkreettiseen* arvioon todellisesta vaarasta kyseessä olevalle henkilölle siitä, että luovutuksen seurauksena hänen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeutensa keskeistä sisältöä loukataan.[203]

EU-tuomioistuimen annettua periaatteellisen kantansa asiaan, irlantilainen tuomioistuin arvioi Artur Celmerin konkreettisen tilanteen kansallisessa oikeudenkäynnissä. Kuultuaan asiantuntijatodistelua ja saatuaan puolalaisilta oikeusviranomaisilta vastauksia maan oikeusjärjestelmän tilasta, tuomioistuin teki johtopäätöksen, että Celmer voitiin luovuttaa Puolaan. Tehdessään arviotaan tuomioistuin tosin oudoksui Puolasta saamiaan vastauksia. Yhtäältä Varsovan tuomioistuimen tuomari, joka oli antanut yhden Celmeriä koskevista pidätysmääräyksistä, oli antamassaan vastauksessa katsonut Puolan oikeusjärjestelmässä olevan Euroopan komission esiin tuomia vakavia ongelmia, kuten tuomareihin kohdistuvia kurinpitotoimenpiteitä poliittisesti merkittävien oikeudenkäyntien yhteydessä.[204] Kuitenkin myös kyseisen tuomioistuimen päällikkötuomari oli lähettänyt kirjeen, jossa todettiin Puolan oikeusjärjestelmä takaavan täysin tuomarien riippumattomuuden.[205] Päätöksessään irlantilainen tuomari totesi, että kyseiset ristiriitaisuudet olivat itsessään osoitus Puolan tuomioistuinjärjestelmän ongelmista. Kuitenkin vaikka järjestelmässä oli havaittavissa selkeitä systeemipuutteita, näiden ei nähty loukkaavan Celmerin konkreettisessa tilanteessa tämän keskeisiä oikeuksia oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joten hänet voitiin luovuttaa.[206]

EU-tuomioistuimen voidaan katsoa ratkaisullaan pyrkineen turvaamaan oikeusviranomaisten keskinäiseen luottamukseen perustuvan oikeusalueen toimivuutta epäkiitollisessa tilanteessa, jossa oikeusvaltion perusperiaatteet ovat uhattuina jäsenvaltiossa. Ratkaisun nojalla jäsenvaltioiden oikeusviranomaiset, kuten Celmerin asiaa käsitellyt irlantilainen tuomioistuin, voivat ratkaisua soveltaessaan todeta, että toisen jäsenvaltion oikeusviranomaisten riippumattomuudessa on sinänsä systeemisiä ongelmia. Toisaalta niillä on joka

202 Ks. asia C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet), ECLI:EU:C:2018:586, 72 kohta.

203 Ks. asia C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet), ECLI:EU:C:2018:586, 73 kohta.

204 Ks. The Minister for Justice and Equality v Celmer No. 5 [2018] 639, tuomion 89 kohta.

205 Ks. ibid., 85-87 kohdat.

206 Ks. ibid., 93 ja 123 kohdat.

tapauksessa velvollisuus arvioida, oikeuttavatko käsillä olevat konkreettiset olosuhteet yksittäisen henkilön osalta poikkeamaan keskinäisen luottamuksen olettamasta. EU-tuomioistuin on selventänyt myöhemmissä ratkaisuissaan keskinäisen luottamuksen – ja ylipäätään EU-oikeuden toimintaedellytysten – turvaamiseen tähtäävää logiikkaansa toteamalla, että jos jonkin jäsenvaltion tuomioistuimia ei ylipäätään voisi katsoa "oikeusviranomaisiksi", tästä johtuisi samalla ettei "ainuttakaan kyseisen jäsenvaltion tuomioistuinta ei voitaisi enää pitää tuomioistuimena sovellettaessa muita unionin oikeussääntöjä ja erityisesti SEUT 267 artiklaa", mikä johtaisi jälkimmäisessä artiklassa säännellyn, EU-oikeudessa keskeisen ennakkoratkaisumenettelyn poissulkeutumiseen.[207]

Konkreettisten olosuhteiden arviointi on käytännössä haastavaa. Oikeusvaltio-ongelmien aiheuttamat vaikeudet eurooppalaisen pidätysmääräyksen soveltamiselle eivät olekaan päättyneet EU-tuomioistuimen ratkaisuun Celmerin asiassa. Sen sijaan ratkaisu vaikuttaa herättäneen useat eurooppalaiset tuomarit pohtimaan erityisesti Puolan oikeusvaltiotilanteen merkitystä lainkäyttötyölleen. Vuoden 2020 aikana saksalainen tuomioistuin (Oberlandesgericht Karlsruhe) katsoi Puolan oikeusvaltiotilanteen heikentyneen siinä määrin, että se kieltäytyi luovuttamasta pyydettyä henkilöä Puolan oikeusviranomaisille.[208] Heinäkuussa 2020 Amsterdamin alioikeus (Rechtbank Amsterdam) katsoi tuomioistuinten riippumattomuudessa tapahtuneen huomattavaa rapautumista. Tästä johtuen se esitti uuden ennakkoratkaisupyynnön EU-tuomioistuimelle, jossa asiallisesti pyydettiin uudelleenarviointia Celmer-asian oikeudellisesta ratkaisusta kyseisen tuomion antamisen jälkeen tapahtuneen negatiivisen kehityksen valossa.

EU-tuomioistuin antoi vastauksensa Amsterdamin alioikeudelle joulukuussa 2020 yhdistetyissä asioissa C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, Openbaar Ministerie (pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen riippumattomuus). Tuomiossaan EU-tuomioistuin vahvisti aiemmassa Celmeriä koskeneessa ratkaisussa antamansa periaatteellisen kannan: olennaista on suorittaa yksittäistapauksellinen arvio vastaajan keskeisille oikeuksille aiheutuvasta konkreettisesta vaarasta.[209] Toisin kuin irlantilainen tuomioistuin, hollantilainen alioikeus kuitenkin katsoi konkreettisen arvionsa perusteella, että vastaajaa ei ollut mahdollista luovuttaa Puolaan maan oikeusvaltiotilanteen takia. Amsterdamin alioikeus perusteli ratkaisuaan erityisesti eurooppalaisen pidätysmääräyksen antaneen puolalaisen

207 Ks. yhd. asiat C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, Openbaar Ministerie (pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen riippumattomuus), ECLI:EU:C:2020:1033, 44 kohta.

208 Ks. Oberlandesgericht Karlsruhe, päätös 17.2.2020, Ausl 301 AR 156/19 sekä päätös 27.11.2020, Ausl 301 AR 104/19, BeckRS 2020, 36266. Ks. myös englanninkielinen analyysi päätöksistä, Thomas Wahl, Refusal of European Arrest Warrants Due to Fair Trial Infringements. Eucrim 4/2020, s. 321-330, s. 325.

209 Ks. yhd. asiat C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, Openbaar Ministerie (pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen riippumattomuus), ECLI:EU:C:2020:1033, 69 kohta.

tuomioistuimen jäseniin kohdistuneilla kurinpitotoimenpiteillä. Lisäksi se totesi, että syytetyn tapausta on käsitelty huomattavassa määrin puolalaismediassa ja että juttuun oli kohdistunut sen käsittelyn aikana vastaajan yksilöiviä viranomaislausuntoja.[210] Myös tämän ratkaisun jälkeen Amsterdamin alioikeus on lähestynyt EU-tuomioistuinta uusilla ennakkoratkaisukysymyksillä koskien Puolan tilanteen huononemista erityisesti EIT:n ratkaisukäytännön ja Puolan perustuslakituomioistuimen toiminnan perusteella.[211]

Saksan ja Hollannin viranomaisten ohella myös muiden jäsenvaltioiden oikeusviranomaiset ovat viime vuosina kieltäytyneet luovuttamasta henkilöitä Puolaan, tosin saatavilla olevan tiedon perusteella ei ole selvää, kuinka monessa tapauksessa luovuttamatta jättämisen syynä on ollut nimenomaan tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden puute.[212] On kuitenkin todettavissa, että jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten toiminnalle olennainen keskinäinen luottamus on jo kärsinyt. Hollantilaisten viranomaisten voimakas kritiikki Puolan oikeusjärjestelmää kohtaan vaikuttaa johtaneen myös ”vastatoimiin”. Amsterdamin alioikeuden mukaan Puolan syyttäjäviranomainen on heinäkuussa 2020 esitetyn ennakkoratkaisupyynnön jälkeen ohjeistanut maan syyttäjiä tarkastelemaan erityisen kriittisesti hollantilaisten oikeusviranomaisten antamia eurooppalaisia pidätysmääräyksiä.[213] Varsovan alioikeus on syyskuussa 2020 antanut amsterdamilaistuomioistuimen mukaan ratkaisun, jolla on kieltäydytty luovuttamastaa Hollantiin kahta henkilöä, joiden väitettiin kaapanneen oman lapsensa pakkohoitolaitoksesta. Kieltäytymispäätöksessä on viitattu muun ohella Hollannin eutanasialainsäädäntöön, joka väitetysti muodostaisi uhan lapselle.[214]

Puolan tilanne havainnollistaa niitä vaikeuksia, joita EU:n lainsäädännön soveltamiselle ja täytäntöönpanolle aiheutuu, kun jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten luottamus

---

210 Ks. Rechtbank Amsterdam, asia RK 20/771, tuomio 10.2.2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:420. Ks. myös esim. Hans von der Burchard, ”Dutch court escalates rule of law battle with Poland”, Politico, 10.2.2021, www.politico.eu/article/dutch-court-escalates-rule-of-law-battle-with-poland/, vierailtu 10.8.2021.

211 Ks. yhd. asiat C-562/21 PPU ja C-563/21 PPU, Openbaar Ministerie (laillisesti perustettu tuomioistuin pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa), ECLI:EU:C:2022:100.

212 Ks. ”Europejski Nakaz Aresztowania. Dziesiątki przypadków odmowy wydania Polsce ściganych”, Gazeta Prawna, 18.12.2020, https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8047825,europejski-nakaz-aresztowania-ena-wyrok-tsu-ekstradycja.html, vierailtu 10.8.2021 (haastatteluperusteisessa artikkelissa käydään läpi mm. tapauksia, joissa eri puolalaisten tuomioistuinten esittämin eurooppalaisten pidätysmääräysten täytäntöönpanosta on kieltäydytty).

213 Ks. Rechtbank Amsterdam, asia RK 20/771, tuomio 10.2.2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:420, tuomion 5.3.9 kohta.

214 Ks. Anna Wójcik, ”District Court in Warsaw judge accuses a Dutch court of obstruction in the European Arrest Warrant case”, Rule of Law in Poland, 29.9.2020 https://ruleoflaw.pl/district-court-in-warsaw-european-arrest-warrant/, vierailtu 20.8.2021.

oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen horjuu. Ottaen huomioon, että oikeusvaltiotilanne Puolassa ei ole toistaiseksi merkittävästi korjaantunut, toisten jäsenvaltioiden viranomaiset joutuvat jatkuvasti arvioimaan yksittäistapauksissa vastakkain yhtäältä mahdollisia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin loukkauksia ja toisaalta keskinäisen luottamuksen vaatimusta. Osoituksena tilanteen hankaluudesta Irlannin korkein oikeus on jälleen heinäkuussa 2021 esittänyt EU-tuomioistuimelle uuden eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan ennakkoratkaisupyynnön. Kyseisen tuomioistuimen mukaan Puolan oikeusvaltiotilanne on heikentynyt entisestään muun ohella sen vuoksi, että useiden tuomarien nimitysprosesseissa on todettu epäselvyyksiä ja ennalta käsin voi olla mahdotonta arvioida mikä tuomioistuimen kokoonpano tulee käsittelemään luovututetun henkilön rikosasian.[215]

Oikeusvaltio-ongelmien vaikutus keskinäiseen luottamukseen on tullut näkyväksi myös rikosoikeudellisten luovutustilanteiden ulkopuolella. EU:n yleinen tuomioistuin on soveltanut Celmer-ratkaisua analogisesti SEUT 101 ja 102 artikloiden mukaisiin kilpailuoikeusmenettelyihin.[216] Yleisen tuomioistuimen ratkaisussa katsottiin, että myös EU:n kilpailuoikeutta soveltavien viranomaisten verkosto rakentuu oikeusvaltiollisuudelle sekä vastavuoroisen tunnustamisen, keskinäisen luottamuksen ja vilpittömän yhteistyön periaatteille.[217] Komissio ei ollut ratkaisun mukaan tutkinut tarpeeksi yksityiskohtaisesti erityisesti Puolan kilpailuviranomaisen väitettyä riippuvaisuussuhdetta toimeenpanovaltaan.[218] Yleinen tuomioistuin katsoi, että jos kyseisessä jäsenvaltiossa on vakavia systeemisiä puutteita oikusvaltion takeissa, komissio ei voi suoraan katsoa, että kansallinen kilpailuviranomainen on paremmassa asemassa tutkimaan valituksen varmistumatta ensin maan oikeusvaltiotilanteesta ja konkreettisista väitteistä koskien kilpailuviranomaisen riippumattomuutta.[219] Yleisen tuomioistuimen tuomion valossa on mahdollista, että myös muilla oikeudenaloilla vastaavanlaiset kanteet voivat menestyä.

Oikeudellisen yhteistyön edellytykset voivat heikentyä jopa EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa jäsenvaltioissa tapahtuvan oikeusvaltiollisuuden murentumisen seurauksena. Norjalainen tuomioistuin kieltäytyi lokakuussa 2021 luovuttamasta henkilöä

215 Ks. asia C-480/21 (vireillä), ennakkoratkaisupyyntö 30.7.2021. Ks. myös Wojciech Orlowski ym. [2021] IESC 46, erit. 59 kohta.

216 Ks. asia T-791/19, Sped-Pro S.A. v. Euroopan komissio, ECLI:EU:T:2022:67, 83 ja 92 kohdat.

217 ibid 84-88 kohdat.

218 ibid 99-102 kohdat.

219 ibid 89-90 kohdat.

syytetoimenpiteitä varten Puolaan maan oikeusvaltiotilanteen vuoksi.[220] Norja ei ETA-jäsenyytensä perusteella ole eurooppalaisen pidätysmääräyksen soveltamispiirissä, mutta EU:n ja Norjan sekä Islannin välillä on tehty erillinen sopimus näiden välisestä luovutusmenettelystä, joka laajalti vastaa EU:n sisäisiä sääntöjä.[221] Norjalaisen Vestfoldin alioikeuden mukaan Puolan oikeusvaltiotilanne on alati huonontunut ja luovuttamisen edellytyksiä Norjasta Puolaan tulee EU-tuomioistuimen tiukasta konkreettisen vaaran arviosta poiketen. Kyseisen tuomioistuimen mukaan mitä suurempi vaara kohdevaltiossa on yleisesti sille, että henkilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin loukataan, sitä vähemmän konkreettisia seikkoja tarvitaan yksittäistapauksessa luovuttamisesta kieltäytymiselle.[222]

Yhteenvetona voidaan todeta, että oikeusvaltioperiaatteen heikentyminen yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa johtaa heijastusvaikutuksiin, jotka murentavat jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta ja pahimmillaan halvaannuttavat EU-oikeuden täytäntöönpanon. Keskinäinen luottamus on paitsi EU-oikeuden jäsenvaltioille asettama oikeudellinen velvollisuus, myös välttämätön edellytys useiden EU-oikeuden säännösten toiminnalle käytännössä. Vaikka EU-tuomioistuin on toistaiseksi oikeuskäytännössään painottanut tapauskohtaisen arvioinnin merkitystä edellytyksenä poikkeamiselle keskinäisen luottamuksen periaatteesta, oikeusvaltiotilanteen heikentyessä viime kädessä jokainen yksittäistapauksellinen arvio voi johtaa yhteistyöstä kieltäytymiseen. Suomalaiset lainkäyttöviranomaiset ovat saman haasteen edessä. Myös kotimaisissa tuomioistuimissa voidaan joutua vaikeisiin punnintatilanteisiin, joissa yksittäisen tuomarin tai ratkaisukokoonpanon tulee arvioida jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen velvoitteen ja toisessa jäsenvaltiossa vallitsevien oikeusturvatakeiden riittävyyttä.

---

220 Ks. taustasta mm. Eirik Holmøyvik, ”No Surrender to Poland: A Norwegian court suggests surrender to Poland under the EAW should be suspended in general”, Verfassungsblog 2.11.2021, https://verfassungsblog.de/no-surrender-to-poland/ (vierailtu 10.12.2021)

221 Ks. Euroopan unionin sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välinen sopimus Euroopan unionin jäsenvaltioiden sekä Islannin ja Norjan välisestä luovutusmenettelystä, sekä sopimuksen allekirjoittamista koskeva neuvoston päätös 2006/697/EY, EUVL 21.10.2006, L 292.

222 Vestfold tingrett, 27.10.2021, TVES-2021-144871 (”Jo større den generelle faren vurderes å være for brudd, jo mindre bør det kreves av konkrete holdepunkter for om overlevering i den konkrete sak vil være i strid med EMK art. 6.”).

3.2 Tuomioistuinten riippumattomuus

3.2.1 Tuomioistuinten riippumattomuus EU-oikeudellisena vaatimuksena

Tuomioistuinten riippumattomuus on yleismaailmallinen oikeusvaltiotavoite. Globaalilla tasolla Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous on hyväksynyt tuomioistuinlaitosten riippumattomuutta koskevat perusperiaatteet.[223] Periaatteiden johdanto-osassa viitataan YK:n peruskirjan tavoitteeseen ”luoda olosuhteet, joiden vallitessa oikeudenmukaisuutta – – voidaan pitää yllä” ja todetaan tuomiovallan riippumattomuuden olevan olennaista sen varmistamiseksi, että kyseinen tavoite voidaan käytännössä saavuttaa.[224] Venetsian toimikunta on toistuvasti arvioinut eri tuomioistuinjärjestelmien riippumattomuutta.[225] Myös Kansainvälinen asianajajaliitto ja eri ylikansalliset tuomarijärjestöt ovat vahvistaneet riippumattomuutta koskevia standardeja.[226] Kyseiset kokoelmat sisältävät ohjeita esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen valtiosääntöisestä järjestämisestä, tuomarien erottamisesta, palkkauksesta sekä sanan- ja yhdistymisvapaudesta sekä tuomioistuinratkaisujen oikeusvoimasta. Suosituksissa painotetaan johdonmukaisesti tuomioistuinten rakenteellisia ja henkilöllisiä riippumattomuustakeita.

---

223 Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985.

224 Ks. ibid., johdanto-osan 4-7 kohdat.

225 Ks. Venetsian toimikunnan lausunnoista kootusti European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Courts and Judges, Strasbourg, 11 December 2019, CDL-PI(2019)008, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)008-e, vierailtu 12.4.2022.

226 Ks. mm. Minimum standards of judicial independence of the International Bar Association (1982), Montreal Universal Declaration on the Independence of Justice (1983), Universal Charter of the Judge (Central Council of the International Association of Judges, 1999), Mount Scopus International Standards of Judicial Independence (International Association of Judicial Independence and World Peace, 2008), European Charter on the Statute for Judges of 8 to 10 July 1998, adopted by participants from European countries and two international associations for judges at a meeting held in Strasbourg on 8 to 10 July 1998 (organized under the auspices of the Council of Europe), Opinion no. 1 (2001) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, adopted on 23 November 2001, Bangalore Principles of Judicial Conduct (2007), Magna Carta of Judges (Consultative Council of European Judges, 2010), Recommendation 22-25 of CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers [of the Council of Europe] to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities (2010).

EU-oikeuden vaatimukset tuomioistuinten riippumattomuudelle voidaan nähdä tässä yleismaailmallisessa viitekehyksessä. Tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimuksen taustalla vaikuttavat EU:ssa pohjimmiltaan unionin arvoihin lukeutuva oikeusvaltiollisuus ja ajatus siitä, että jäsenvaltiot ovat vapaaehtoisesti unioniin liittyessään sitoutuneet noudattamaan länsimaisen demokraattisen yhteiskuntajärjestyksen perusperiaatteita.[227] Nämä periaatteet käyvät ilmi erityisesti SEU 2, 6, ja 49 artikloista, jotka koskevat unionin arvoja, perusoikeuksien asemaa unionissa ja jäsenvaltion liittymistä unioniin. Riippumattomien tuomioistuinten ja niiden antaman oikeussuojan voidaan katsoa olevan oikeusvaltion ydintä ja niillä on erityisen tärkeä rooli jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen kannalta. EU:n hajautetussa lainkäyttöjärjestelmässä kansalliset tuomioistuimet tarjoavat ensi kädessä suojaa EU-oikeudessa taatuille oikeuksille. Oikeusvaltion kunnioittamista onkin EU-oikeudessa syystä arvioitu erityisen paljon nimenomaan tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta.

Tuomioistuinten riippumattomuus kuuluu EU-oikeudessa oikeusvaltion keskeisiin takeisiin. EU-tuomioistuin on katsonut tätä koskevan vaatimuksen sisältyvän EU:n perussopimuksiin. SEU 19 artiklan 1 kohta on unionin tuomioistuinjärjestelmän perusmääräys, jossa määrätään paitsi EU-tuomioistuimen mandaatista huolehtia siitä, että ”perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia”, myös jäsenvaltioiden velvollisuudesta säätää ”tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla”. Vaikka ensi näkemällä jälkimmäisen ilmaisun voisi katsoa liittyvän lähinnä ”muutoksenhakuun” suppeassa mielessä, kyse on oikeammin kansallisista oikeussuojakeinoista yleisemmin, kuten esimerkiksi englannin- ja ranskankielisistä sopimusteksteistä käy selkeästi ilmi (”remedies”, ”voies de recours”). EU-tuomioistuimen mukaan tehokkaan tuomioistuinvalvonnan olemassaolo itsessään kuuluu ”erottamattomana osana oikeusvaltioon”.[228] Siten SEU 19 artikla asettaa tiettyjä vähimmäisehtoja jäsenvaltioiden tuomioistuinjärjestelmien tarjoaman oikeussuojan riittävyydelle.

Vaatimus tuomioistuinten riippumattomuudesta on sinänsä yleiseurooppalainen oikeusturvatae, jota edellytetään ennen kaikkea jo jäsenvaltioiden valtiosäännöissä. Myös EIS 6 artiklan mukainen oikeudenmukainen oikeudenkäynti pitää sisällään nimenomaisen vaatimuksen tuomioistuimen riippumattomuudesta.[229] EU-oikeudessa EIS:n vaatimukset otetaan huomioon EU-sopimuksen 6 artiklan nojalla, jonka mukaan ihmisoikeussopimuksessa taatut perusoikeudet, ml. oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, ”ovat

227 Ks. vastaavasti asia C-791/19 komissio v. Puola (Tuomareita koskeva kurinpitojärjestelmä), ECLI:EU:C:2021:596, 50 kohta.

228 Ks. esim. asia C-72/15, Rosneft, ECLI:EU:C:2017:236, 73 kohta.

229 Ks. esim. EIT Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, tuomio 1.12.2020, nro 26374/18, 231-234 kohdat.

yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta". EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaa, joka koskee oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen, on tulkittava yhdenmukaisesti EIS 6 artiklan ja sitä koskevan EIT:n ratkaisukäytännön kanssa.[230] Perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa nimenomaisesti mainitaan mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi "riippumattomassa" tuomioistuimessa yhtenä niistä vaatimuksista, jotka liittyvät tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan perusoikeuteen.[231]

Lähtökohtaisesti EU:ssa ei ole ajateltu, että jäsenvaltiot murentaisivat unionin yhteisiin arvoihin kuuluvaa oikeusvaltiollisuutta. Siten tuomioistuinten riippumattomuutta koskeva oikeuskäytäntö on perinteisesti kehittynyt yksittäisten oikeustapausten kautta ilman, että kyse olisi välttämättä ollut systeemisistä oikeusvaltio-ongelmista. Jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten riippumattomuutta edellytetään SEUT 267 artiklassa, jonka nojalla kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisua unionin oikeuden tulkinnasta tai lainmukaisuudesta. Tätä menettelyä koskevassa oikeuskäytännössä on katsottu jo 1960-luvulta alkaen, että ennakkoratkaisua voi pyytää vain "tuomioistuin".[232] Tässä arviossa EU-tuomioistuin on vakiintuneesti ottanut huomioon muun muassa sen, onko kysymyksen esittävä elin "riippumaton".[233] Riippumattomuus on sinänsä vakiintuneesti ollut EU-tuomioistuimen mukaan olennaista ennakkoratkaisumenettelyn kaltaiselle tuomioistuinyhteistyölle.[234] Näin on erityisesti siksi, että kyse on tuomioistuinmenettelystä, jossa sovelletaan oikeussääntöjä vireillä olevissa oikeudenkäynneissä tavalla, joka sitoo oikeudenkäynnin osapuolia.

Vaikka EU-oikeudessa tuomioistuinten riippumattomuutta koskevat kriteerit ovat alun perin muodostuneet SEUT 267 artiklaa koskevassa ratkaisukäytännössä, kyseinen vaatimus ei rajoitu vain ennakkoratkaisumenettelyssä toimiviin tuomioistuimiin. Sitä vastoin jäsenvaltioilla on velvollisuus taata tuomioistuinten riippumattomuus kaikissa tuomioistuimissa, jotka voivat soveltaa EU-oikeutta. Tässä suhteessa SEU 19 artiklan 1 kohdan vaatimus tehokkaasta oikeussuojasta jäsenvaltioissa asettaa rakenteellisen velvollisuuden varmistaa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus. Riippumattomuuden määritelmän yhtenäisyyttä jäsenvaltioissa puoltaa se seikka, että kansalliset tuomioistuimet yhdessä

230 Ks. SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmas virke sekä perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 ja 7 kohdat. Ks. myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset, EUVL C 303, 14.12.2007, s. 17.

231 EU-tuomioistuin on myös alleviivannut tätä yhteyttä, ks. esim. asia C487/19, W.Ż. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimittäminen), ECLI:EU:C:2021:798, 107 kohta.

232 Ks. asia 61/65, Vaassen-Göbbels, ECLI:EU:C:1966:39, s. 395.

233 Ks. asia C-274/14, Banco de Santander SA, ECLI:EU:C:2020:17, 51 kohta.

234 Ks. ibid., 56 kohta.

EU-tuomioistuimen kanssa muodostavat unionin lainkäyttöjärjestelmän.[235] On sinänsä järkeenkäypää, että jotta jäsenvaltion tuomioistuimet voivat olla riippumattomia käsitellessään EU-oikeudellisia asioita, niiden tulee olla ylipäätään riippumattomia.[236] Viimeisten vuosien aikana vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEU 19 artiklan soveltamisala on siten laajempi kuin EU:n perusoikeuskirjan määräysten, jotka velvoittavat jäsenvaltioita vain silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.[237] Tästä erosta riippumatta EU-tuomioistuin on tulkinnut SEU 19 artiklaa perusoikeuskirjan valossa.

Asiaa selventää nk. Portugalin tilintarkastustuomioistuinta koskeva tuomio *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*.[238] EU-tuomioistuimelta tiedusteltiin, vaaransiko Portugalissa eurokriisin sopeutustoimien seurauksena toteutettu, tuomareihin yleisesti kohdistuva palkkojen alentaminen tuomioistuinten riippumattomuuden EU-oikeuden vastaisesti. Vaikka EU-tuomioistuimen mukaan asiassa ei ollut vaaraa riippumattomuuden vaarantumisesta, EU-tuomioistuin tulkitsi SEU 19 artiklaa niin, että jos kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu mahdollisuus lausua EU-oikeuden tulkinnasta ja soveltamisesta, jäsenvaltion on varmistettava, että tuomioistuin täyttää tehokkaaseen oikeussuojaan liittyvät vaatimukset.[239] Koska lähtökohtaisesti useimmat jäsenvaltioiden yleiset tuomioistuimet ja hallintotuomioistuimet käsittelevät asioita EU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla ”unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla”, kyseisestä sopimusmääräyksestä johtuva velvollisuus varmistaa näiden tuomioistuinten riippumattomuus on luonteeltaan kattava.

Arvioitaessa EU-oikeuden vaikutuksia jäsenvaltioiden velvollisuudelle taata tuomioistuinten riippumattomuus, on erotettava toisistaan EU-oikeudesta johtuvat rakenteelliset oikeusvaltiovaatimukset ja EU:n lainsäädännöllinen toimivalta. Tunnettua on, että valtiosääntöisesti EU:n toiminta rakentuu annetun toimivallan periaatteelle, jonka mukaan unioni voi toimia ainoastaan jäsenvaltioiden sille antaman toimivallan rajoissa.[240] Jäsenvaltioiden EU-oikeudesta johtuva velvollisuus varmistaa tuomioistuintensa riippumattomuus ei ole sama asia kuin että EU:lla olisi toimivaltaa lainsäädännöllä suoraan yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden tuomioistuinlaitosten rakenne tai toiminta. Jäsenvaltioiden velvollisuus noudattaa tästä huolimatta EU-oikeutta ei ole uusi ilmiö. EU-oikeudessa on vakiintuneesti

235 Ks. tältä osin esim. lausunto 1/09 (Yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustamissopimus), ECLI:EU:C:2011:123, 66 kohta.

236 Ks. tältä osin julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus asiassa C-556/17, Alekszij Torubarov v. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, ECLI:EU:C:2019:339, 54 kohta.

237 Ks. perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta.

238 Asia C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117.

239 Ibid., 40 kohta.

240 Ks. erit. SEU 5 artiklan 2 kohta.

tunnustettu tiettyjen perussopimusmääräysten jäsenvaltioiden liikkumavaraa rajoittava vaikutus myös sääntelyaloilla, joilla unionilla ei sinänsä ole kattavaa toimivaltaa luoda lainsäädäntöä, kuten esimerkiksi välittömän verotuksen tai rikosoikeuden alalla.[241] Myös SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisesta vilpittömän yhteistyön velvoitteesta johtuu, että jäsenvaltioilla on velvollisuus varmistaa alueellaan EU-oikeuden soveltaminen ja noudattaminen.[242]

Oikeusvaltiotakeita käsittelevässä ratkaisukäytännössä tätä eroa on nimenomaisesti alleviivattu. Esimerkiksi Puolan korkeimman oikeuden itsenäisyyttä koskevassa asiassa EU-tuomioistuin katsoi, että ”[v]aikka – – [kansallisen] oikeuslaitoksen järjestäminen – – kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, on lisäksi kuitenkin huomautettava, että jäsenvaltioiden on kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava niille unionin oikeuden ja erityisesti SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla kuuluvia velvoitteita”.[243] Tältä osin EU-tuomioistuin on täsmentänyt, että ”[k]un unioni edellyttää, että jäsenvaltiot noudattavat näin näitä velvoitteita, se ei millään tavoin halua käyttää mainittua toimivaltaa itse, eikä siis – – ottaa kyseistä toimivaltaa itselleen.”[244] Sen sijaan kyseessä on perussopimuksista johtuva velvoite, joka lisäksi liittyy olennaisesti niihin arvoihin, ml. oikeusvaltio, joihin sitoutumista EU-jäsenyys edellyttää. Tältä osin EU-tuomioistuin on todennut, että valtioilla on jo EU-jäsenyytensä perusteella velvollisuus olla antamasta sääntöjä, ”jotka heikentäisivät tuomioistuinten riippumattomuutta” verrattuna siihen tilanteeseen, joka vallitsi valtion liittyessä unioniin.[245]

EU-oikeus asettaa siten jäsenvaltioille velvollisuuden taata tuomioistuinten riippumattomuus. Vaadittavan yhteiseurooppalaisen vähimmäistason konkreettinen selventäminen on tärkeää, sillä siitä voi johtua välittömästi vaikuttavia oikeusohjeita, joiden vastaiset kansallisen oikeuden säännökset voivat tulla sivuutettaviksi oikeudenkäynneissä.[246] Lisäksi jäsenvaltioilla on velvollisuus yleisesti varmistaa lainsäädäntönsä yhteensopivuus EU-oikeuden vaatimusten kanssa.[247] Komissio on myös nostanut SEUT 258 artiklan mukaisia rikkomuskanteita, joiden perusteella EU-tuomioistuin on katsonut jäsenvaltion

241 Ks. mm. asiat C-446/03, Marks & Spencer, ECLI:EU:C:2005:763, 29 kohta, ja C-347/09, Dickinger ja Ömer, ECLI:EU:C:2011:582, 31 kohta.

242 Ks. esim. lausunto 1/09 (Yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustamissopimus), ELCI:EU:C:2011:123, 68 kohta.

243 Ks. asia C-192/18, komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus), ECLI:EU:C:2019:924, 102 kohta.

244 Ks. asia C-619/18, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), ECLI:EU:C:2019:531, 52 kohta.

245 Asia C-896/19, Repubblika, ECLI:EU:C:2021:311, 64 kohta.

246 Ks. mm. yhd. asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, Asociaţia ”Forumul Judecătorilor din România” ym., ELCI:EU:C:2021:393, 248-252 kohdat.

247 Ks. erit. SEU 4 artiklan 3 kohta ja SEUT 291 artiklan 1 kohta.

lainsäädännön olevan ristiriidassa SEU 19 artiklan 1 kohdan kanssa.[248] Velvollisuus huolehtia tuomioistuinten riippumattomuudesta syntyy toki epäsuorasti myös EIS:n välityksellä. Jos ihmisoikeussopimuksen sopijaosapuolen katsotaan syyllistyneen EIS 6 artiklan 1 kohdan loukkaukseen tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi, kyseisellä valtiolla on EIS 46 artiklan nojalla velvollisuus toteuttaa EIT:n tuomion edellyttämät toimet vastaavien loukkausten ehkäisemiseksi tulevaisuudessa.[249] EU-oikeuden valvonta- ja täytäntöönpanomekanismit ovat kuitenkin tässä suhteessa tehokkaampia.

3.2.2 Tuomioistuinten riippumattomuuden sisältö

Mitä vähimmäisvaatimuksia EU-oikeus sitten asettaa tuomioistuinten riippumattomuudelle? Tarkastelu on syytä aloittaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa on alleviivattu yhteyttä oikeusvaltion, vallanjako-opin ja tuomioistuinten riippumattomuuden välillä. Jäsenvaltioiden on ensinnäkin järjestettävä valtioelintensä välinen toimivallanjako niin, että tuomioistuimet ovat riippumattomia lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta.[250] Erityisesti EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on katsottu, että ”lainkäyttövalt[a] – – on oikeusvaltiolle ominaisen toimivallanjaon periaatteen mukaan erotettava täytäntöönpanovallasta”.[251] EU-oikeuden voidaan katsoa edellyttävän, että jäsenvaltioiden tuomioistuinten toiminnan tulee olla valtiosääntöisesti järjestetty niin, että siihen ei voi kohdistua ulkoista painostusta, joka voisi vaikuttaa sen jäsenten lainkäyttöratkaisuihin.[252]

EU-tuomioistuin on katsonut, että tuomioistuinten riippumattomuudella on unionin oikeudessa kolme pääfunktiota. Ensiksi riippumattomuus liittyy oikeusvaltiollisuuteen, jota kansalliset tuomioistuimet konkreettisesti toteuttavat antaessaan oikeussuojaa EU-tasolla turvatuille oikeuksille. Toiseksi riippumattomuus on välttämätön edellytys oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä, jota perusoikeuskirjan 47 artikla edellyttää EU-oikeutta sovellettaessa. Kolmanneksi riippumattomuus on olennaista SEUT 267 artiklan mukaisen

248 Ks. esim. asia C-791/19 komissio v. Puola (Tuomareita koskeva kurinpitojärjestelmä), ECLI:EU:C:2021:596.

249 Ks. esim. EIT Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, tuomio 1.12.2020, nro 26374/18, 311-314 kohdat. Vastaavankaltainen vaikutus voi myös välillisesti johtua muita sopimusosapuolia koskevista ratkaisuista. Ks. esim. Samantha Besson, ‘The Erga Omnes Effect of Judgments of the European Court of Human Rights: What’s in a Name?’, teoksessa Samantha Besson (ed), The European Court of Human Rights after Protocol 14: Preliminary Assessment and Perspectives. Schulthess Verlag 2011, s. 125–175.

250 Ks. asia C-896/19, Repubblika v. Il-Prim Ministru, ECLI:EU:C:2021:311, 54 kohta.

251 Asia C-477/16 PPU, Ruslanas Kovalkovas, ECLI:EU:C:2016:861, 36 kohta.

252 Ks. mm. yhd. asiat C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus), ECLI:EU:C:2019:982, 121 kohta ja asia C-896/19, Repubblika v. Il-Prim Ministru, ECLI:EU:C:2021:311, 54 kohta.

ennakkoratkaisumenettelyn toiminnalle, joka rakentuu EU-tuomioistuimen ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten väliselle vuoropuhelulle.[253]

Itse riippumattomuuden oikeudellista sisältöä on arvioitu jo pitkään sekä EU-tuomioistuimen että EIT:n ratkaisuissa, joita voidaan pääpiirteiltään pitää yhtenevinä. Niissä on vakiintuneesti katsottu, että riippumattomuuteen kuuluu joukko osatekijöitä, jotka voidaan karkeasti jakaa tuomioistuimen jäsenten ulkoiseen (institutionaaliseen) ja sisäiseen (henkilökohtaiseen) riippumattomuuteen.[254] Ulkoiseen riippumattomuuteen kuuluu olennaisesti se, että tuomioistuin ei ole lainkäyttötehtävässään millekään taholle hierarkkisesti alisteinen.[255] Sisäiseen riippumattomuuteen puolestaan kuuluu tuomarin objektiivinen puolueettomuus oikeussääntöjen soveltajana.[256] Tuomioistuimen jäsenillä ei saa olla oikeudenkäynnin osapuoliin, valituksenalaisen ratkaisun tehneeseen viranomaiseen tai lopputulokseen nähden eturistiriitaa.[257] Sitä vastoin sen tulee voida ratkaista käsiteltävänään oleva asia yksinomaan sovellettavien oikeussääntöjen perusteella.[258]

Tuomioistuinten rakenteellisten seikkojen lisäksi erityisesti tuomarien virkamiesoikeudellista asemaa koskevat menettelyt ovat huomionarvoisia riippumattomuuden kannalta. Tällaisia menettelyjä sisältyy esimerkiksi tuomarien valintaa, nimittämistä, siirtämistä toisiin tehtäviin, erottamista ja kurinpitoa koskeviin sääntöihin. Tältä osin EU-tuomioistuin on vakiintuneesti todennut riippumattomuuden edellyttävän oikeussääntöjä koskien muun ohella ”elimen kokoonpanoa ja sen jäsenten nimittämistä ja toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka koskevat elimen jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista”.[259] Näiden sääntöjen tarkoituksena on hälventää ”yksityisten kaikki perustellut

253 Ks. asia C-272/19, VQ v. Land Hessen, ECLI:EU:C:2020:535, 45 kohta.

254 Ks. jaosta EU-oikeudessa esim. asia C-506/04, Graham J. Wilson v. Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, ECLI:EU:C:2006:587, 50-52 kohdat, sekä yhd. asiat C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, A. K. ym. v. Krajowa Rada Sądownictwa ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus), ECLI:EU:C:2019:982, 121-122 kohdat. EIT:n ratkaisukäytännöstä esim. EIT Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, tuomio 1.12.2020, nro 26374/18, 234 kohta. Kotimaisesta arvioinnista, ks. esim. PeVL 49/2018 vp, jossa todetaan kyseisiin osatekijöihin viitaten, että “tuomioistuinlaitoksen hallinnon ja talouden organisointi ei saa vaarantaa riippumattomuuden kumpaakaan ulottuvuutta”.

255 Ks. mm. asia C-274/14, Banco de Santander SA, ECLI:EU:C:2020:17, 57 kohta.

256 Ks. tältä osin esim. Joost Sillen, The concept of ‘internal judicial independence’ in the case law of the European Court of Human Rights. European Constitutional Law Review 15/2019, s. 104–133 (Sillen 2019).

257 Ks. asia C-274/14, Banco de Santander SA, ECLI:EU:C:2020:17, 61-62 kohdat.

258 Ks. mm. asia C-506/04, Graham J. Wilson v. Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, ECLI:EU:C:2006:587, 52 kohta.

259 Ks. mm. yhd. asiat C-748/19–C-754/19, Rikosoikeudenkäynnit, joissa vastaajina ovat WB ym., ECLI:EU:C:2021:931, 67 kohta.

epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa" sekä onko se "täysin neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden".[260] Oikeusvaltion kannalta onkin olennaista paitsi tuomioistuimen tosiasiallinen riippumattomuus ja puolueettomuus, myös sen ulospäin näistä antama vaikutelma.

Tuomarivalintaa koskevat menettelyt ovat ensisijaisen olennaisia tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudelle, sillä niiden perusteella määräytyy tuomarikunnan kokoonpano. Koska tuomarin tehtävä edellyttää ammattiosaamista, yleisesti hyväksytty lähtökohta on, että tuomareihin sovellettavien valintakriteereiden tulee perustua objektiivisiin ansioihin, jotka osoittavat erityisesti sekä kykyä lainkäyttötehtäviin että integriteettiä.[261] Valintakriteerejä tulee soveltaa johdonmukaisesti ja ennalta määrätyllä tavalla.[262] EU-oikeus ei sinänsä edellytä tuomarien valintamenettelyn järjestämistä tietyllä tavalla. EU-tuomioistuin on tosin usein todennut, että erityiset tuomarinvalintalautakunnat ovat omiaan lisäämään valintamenettelyn johdonmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä – edellyttäen luonnollisesti, että lautakunta on itse tehtävässään tarpeeksi riippumaton.[263] EU-tasolla unionin tuomioistuinten jäsenten valintamenettelyssä nk. 255-komitean tehtävänä on antaa lausunto ehdolla olevien henkilöiden soveltuvuudesta tehtävään.[264] Myös useissa jäsenvaltioissa, ml. Suomi, on lautakuntia, joiden tehtävänä on selvittää tuomariksi nimitettävien hakijoiden soveltuvuutta.[265]

Usein tuomarien viimesijainen nimittäminen on jätetty poliittisesti valitun tahon, kuten presidentin, tehtäväksi. Tämä ei sinänsä ole ongelmallista, jos tuomareihin ei nimittämisen jälkeen kohdisteta painostusta tai heille anneta ohjeistusta tehtäviensä hoidossa.[266] Poliittisen nimittävän tahon mielivaltaista puuttumista tuomarivalintoihin voidaan pyrkiä estämään laatimalla nimitysprosessi mahdollisimman yksiselitteiseksi.[267] Merkittävä kysymys

---

260 ibid.

261 Ks. mm. EIT Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, tuomio 1.12.2020, nro 26374/18, 220 kohta.

262 Ks. mm. asia T-639/16 P, FV v. Euroopan unionin neuvosto, ECLI:EU:T:2018:22, 74 kohta.

263 Ks. esim. asiat C-896/19, Repubblika v. Il-Prim Ministru, EU:C:2021:311, 66 kohta, ja Ks. C-487/19, W.Ż. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimittäminen), ECLI:EU:C:2021:798, 149 kohta.

264 Ks. SEUT 255 artikla ja esim. Mitchel de S.-O.-L'E. Lasser, Judicial Dis-Appointments: Judicial appointments reform and the rise of European judicial independence. Oxford University Press 2020.

265 Ks. kotimaisesta tuomarinvalintajärjestelmästä erit. tuomioistuinlaki (673/2016) ja laki ehdokkaiden nimeämisestä kansainvälisten tuomioistuinten ja Euroopan unionin tuomioistuimen tuomarin ja jäsenen tehtäviin (676/2016).

266 Ks. mm. asia C-272/19, VQ v. Land Hessen, ECLI:EU:C:2020:535, 54 kohta.

267 Ks. EIT Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Puola, tuomio 7.5.2021, nro 4907/18, 245 ja 252 kohdat.

on nimittävän tahon harkintavalta nimitysesityksen suhteen: voiko tämä vain joko vahvistaa tai hylätä esityksen vai onko tämän mahdollista muuttaa esitystä ja itsenäisesti nimittää tehtävään muu kuin esitetty henkilö? Kyse on tällöin nimittävän tahon harkintavallan rajoista. Eri asia on, että tuomarin ei välttämättä tarvitse olla itse taustaltaan epäpoliittinen ollakseen riippumaton. Useissa jäsenvaltioissa erityisesti perustuslakituomioistuimen jäseniä saatetaankin nimittää heidän mahdollinen poliittinen taustansa huomioiden.

Sen sijaan riippumattomuus edellyttää tuomarien nimittämistä koskevien ennalta laadittujen sääntöjen olemassaoloa ja noudattamista.[268] Perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja EIS 6 artiklassa edellytetään, että tuomioistuin on ”laillisesti perustettu”. EIT:n ratkaisukäytännössä on vahvistettu, että ”demokraattisessa oikeusvaltiossa – – tuomarien nimittämismenettely liittyy erottamattomasti tuomioistuimen laillisen ’perustamisen’ käsitteeseen”.[269] Ennalta määrätyn nimittämismenettelyn noudattamisen vaatimuksella pyritään välttämään tuomarikunnan kokoonpanon riippuminen toimeenpanovaltaa käyttävien valtioelinten harkintavallasta.[270] Tuomarien nimittämisen tulee sen sijaan nojautua lainsäätäjän etukäteen ja asianmukaisesti antamiin säädöksiin, joissa nimittämisen perusteista ja menettelystä säädetään.[271] Nimittämisprosessia ohjaavien sääntöjen tulee olla sellaisia, että niiden johdosta yhteiskunnassa ei synny epäilyksiä tuomareiden riippumattomuudesta suhteessa muihin valtioelimiin ja oikeudenkäyntien osapuoliin.[272]

Virhe nimittämismenettelyssä voi johtaa siihen, että tuomioistuimen ei katsota olevan laillisesti perustettu. EU-tuomioistuimen *Simpson v. neuvosto* ja *HG v. komissio* -asioissa lausuman mukaan perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaista tuomioistuimen laillisen perustamisen vaatimusta rikotaan erityisesti silloin, kun sääntöjenvastaisuus on luonteeltaan ja vakavuudeltaan sellainen, että se aiheuttaa todellisen vaaran siitä, että muut valtiovallan käyttäjät, erityisesti toimeenpanovallan käyttäjä, voivat käyttää perusteetonta harkintavaltaa, joka vaarantaa nimittämismenettelyn lopputuloksen integriteetin ja aiheuttaa siten oikeussubjekteille perustellun epäilyksen asianomaisten tuomareiden riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Näin on silloin, kun on kyse ”perustavanlaatuisista

268 Yhd. asiat C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus), ECLI:EU:C:2019:982, 123 kohta.

269 EIT Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, tuomio 1.12.2020, nro 26374/18, § 227 (“in a democratic State governed by the rule of law, – – the process of appointing judges necessarily constitutes an inherent element of the concept of ‘establishment’ of a court or tribunal ‘by law’”).

270 Asia C487/19, W.Ż. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimittäminen), ECLI:EU:C:2021:798, 129 kohta.

271 Ks. vastaavasti EIT Richert v. Puola, tuomio 25.10.2011, nro 54809/07, 42 kohta.

272 Asia C824/18, A.B. ym. (Tuomarien nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), ECLI:EU:C:2021:153, 123 kohta.

säännöistä", jotka liittyvät erottamattomasti kyseisen tuomioistuinjärjestelmän perustamiseen ja toimintaan.[273]

Tällaisena "perustavanlaatuisena sääntönä" on pidettävä esimerkiksi tuomarin ennalta määritetyn virkakauden keston noudattamista.[274] Sen sijaan jos virantäyttö on suoritettu aiemman samanlaista tuomarintehtävää koskevan viranhakuilmoituksen nojalla laaditun ehdokaslistan perusteella, vaikka uutta hakukierrosta varten olisi tullut laatia uusi ilmoitus, EU-tuomioistuimen mukaan virheellä ei loukattu perusoikeuskirjan 47 artiklaa.[275] Koska muita nimittämistä koskevia olennaisia menettely- ja valintasääntöjä oli kyseisessä asiassa noudatettu, tällainen muodollisempi virhe ei synnyttänyt todellista vaaraa toimeenpanovallan asiattomasta puuttumisesta menettelyyn tai perusteltua epäilystä sinänsä menettelysäännön vastaisesti nimitetyn tuomarin integriteetistä.[276]

Myös EIT:n tulkinta EIS 6 artiklasta painottaa "perustavanlaatuisten" menettelysääntöjen noudattamisen merkitystä. Ratkaisussa Ástráðsson v. Islanti EIT on kehittänyt kolmiportaisen "testin", jota vasten tuomarien nimittämisen sääntöjenvastaisuutta on arvioitava. EIS 6 artikla edellyttää ensinnä, että kyseessä on kansallisessa oikeudessa säädettyjen menettelyjen selkeä rikkominen.[277] Toiseksi kyseessä tulee olla tietyn vakavuustason ylittävä rikkomus; pelkät teknisluonteiset sääntöjenvastaisuudet eivät ylitä kynnystä. Sen sijaan "perustavanlaatuisimpien nimitysmenettelyä koskevien sääntöjen" rikkominen, josta esimerkkinä EIT on maininnut "sellaisen henkilön tuomariksi nimittämisen, joka ei täytä edellytettyjä kelpoisuusvaatimuksia", tai joka muutoin vaarantaa "laillisesti perustetun" tuomioistuimen tavoitteen toteutumisen, ylittävät vaaditun vakavuuskynnyksen.[278] Kolmanneksi mahdollisuus saada virheellisen nimityspäätöksen oikeellisuus tuomioistuimen arvioitavaksi kansallisella tasolla on osa EIT:n suorittamaa kokonaisarviota siitä, onko sopimusvaltio rikkonut EIS 6 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan.[279]

273 Ks. yhd. asiat C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, Erik Simpson v. Euroopan unionin neuvosto ja HG v. Euroopan komissio, ECLI:EU:C:2020:232, 75 kohta.

274 Ks. ibid., 80 kohta. Ks. myös EFTA-tuomioistuimen 14.2.2017 antama päätös asiassa E-21/16, Pascal Nobile v. DAS Rechtsschutz-Versicherungs.

275 Ks. yhd. asiat C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, Erik Simpson v. Euroopan unionin neuvosto ja HG v. Euroopan komissio, ECLI:EU:C:2020:232, 77-83 kohdat.

276 Ks. ibid., 79 kohta.

277 Ks. EIT Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, tuomio 1.12.2020, nro 26374/18, 244 kohta.

278 Ks. EIT Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, tuomio 1.12.2020, nro 26374/18, 246 kohta.

279 Ks. ibid., 248 kohta.

Voidaan katsoa, että ”perustavanlaatuisiin” sääntöihin lukeutuu ainakin tuomarien lähtökohtainen erottamattomuus.[280] EU-tuomioistuimen mukaan tuomareiden tulisi olla erotettavissa tehtävästään vain tarkasti lailla määritellyissä tilanteissa suhteellisuusperiaatetta noudattaen, esimerkiksi työkyvyttömyyden tai tehtävien vakavan laiminlyönnin johdosta.[281] Erottamiseen voivat vaikutukseltaan rinnastua myös muu tuomarien tehtävien pysyvyyteen vaikuttava muutos, kuten eläkeiän muuttaminen. EU-tuomioistuin on todennut Puolan korkeimman oikeuden osalta, että lainsäädäntö, jolla kyseisen tuomioistuimen jäsenten eläkeikää alennettiin, vaaransi näiden riippumattomuuden. Vaikka EU-oikeus ei sinänsä estä työllisyyspoliittisin syin tehtäviä eläkeiän alennuksia, Puolan tilanteessa oli käsillä seikkoja, jotka antoivat aihetta epäillä, että kyse ei ollut tällaisesta tavoitteesta, vaan tietyn tuomariryhmän syrjäyttämisestä tehtävistään.[282] Ratkaisussaan EU-tuomioistuin siten katsoi uudistuksen kokonaisuutta ja arvioi tämän kokonaisuuden vaikutuksia tuomioistuinten riippumattomuudelle kyseisessä oikeusjärjestelmässä.

On olennaista alleviivata, että EU-tuomioistuimen mukaan riippumattomuutta voivat vaarantaa paitsi tuomareiden nimenomainen erottaminen, myös epäsuorasti samaan lopputulokseen johtavat toimenpiteet.[283] Puolan korkeimman oikeuden tapauksessa erityisesti se, että eläkeiän alentamisen yhteydessä tasavallan presidentille jätettiin mahdollisuus harkinnanvaraisesti jatkaa tiettyjen tuomarien virkoja yleisen eläkeiän saavuttamisen jälkeen, oli omiaan luomaan epäilyksiä Puolan lainsäädäntöuudistuksen tarkoitusperistä.[284] Uudistus myös välittömästi vaikutti huomattavaan osaan kyseisen tuomioistuimen tuomareita.[285] Lisäksi Puola ei ollut perustellut, miksi kyseisen tuomioistuimen tuomarien siirtäminen eläkkeelle viran puolesta oli välttämätöntä, kun taas yleisesti Puolassa työntekijöiden eläköityminen samassa iässä oli vapaaehtoista.[286]

Tuomarin määrääminen tehtävästä toiseen voi samoin olla omiaan vaarantamaan tuomioistuimen riippumattomuuden. Tuomari voidaan EU-oikeuden estämättä tilapäisesti

280 Ks. esim. EIT Baka v. Unkari, tuomio 23.6.2016, nro 20261/12, 172 kohta, jossa tähän viitataan ilmaisulla ”a key element for the maintenance of judicial independence”.

281 Ks. asia C-274/14, Banco de Santander SA, EU:C:2020:17, 59-60 ja 66 kohda. Ks. myös C-619/18, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), EU:C:2019:531, 76 kohta. Ks. myös EIT Baka v. Unkari, tuomio 23.6.2016, nro 20261/12, 156 kohta.

282 Ks. asia C-619/18, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), ECLI:EU:C:2019:531, 81-82 kohdat.

283 Yhdistetyt asiat C748/19–C754/19, Rikosoikeudenkäynnit, joissa vastaajina ovat WB ym., ECLI:EU:C:2021:931, 69 kohta.

284 Ks. asia C-619/18, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), ECLI:EU:C:2019:531, 85 kohta.

285 Ks. ibid., 86 kohta.

286 Ks. ibid., 89-90 kohdat.

määrätä käsittelemään esimerkiksi tiettyä asiaa toiseen tuomioistuimeen tuomioistuinten moitteettoman toiminnan järjestämiseksi.[287] Tällainen määräys voidaan kuitenkin toteuttaa vain "perustelluista syistä, jotka liittyvät erityisesti käytettävissä olevien resurssien jakamiseen hyvän lainkäytön varmistamiseksi".[288] EU-tuomioistuin on korostanut, että erityisesti tuomarin siirto ilman tämän suostumusta toiseen tuomioistuimeen tai saman tuomioistuimen jaostosta toiseen voi olla omiaan loukkaamaan tuomarin riippumattomuutta.[289] Tällainen siirto voi EU-tuomioistuimen mukaan nimittäin olla välillinen keino valvoa tuomioistuinratkaisujen sisältöä, koska niillä voidaan vaikuttaa asianomaisten tuomareiden tehtävien laajuuteen ja heille jaettujen juttujen käsittelyyn. Siirrolla voi olla myös merkittäviä seurauksia heidän elämälleen ja uralleen.[290]

Siirtomääräys ei voi perustua täytäntöönpanovaltaan kuuluvan viranomaisen mielivaltaan. EIT on katsonut, että tuomareiden nimittämistä koskeva EIS 6 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö objektiivisten kriteerien merkityksestä ja mielivaltaisten ratkaisujen kiellosta – erityisesti Ástráðsson v. Islanti -ratkaisun oikeusohjeet – soveltuu *mutatis mutandis* myös menettelyihin, joissa tuomari määrätään tehtävästä toiseen.[291] Tuomarilla, johon siirtomääräys kohdistuu, tulee olla mahdollisuus pääsy oikeussuojakeinoihin ja saattaa määräyksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi.[292] EU-oikeus puolestaan edellyttää, että tällainen siirtomääräys voidaan antaa vain, jos sovellettavien sääntöjen perusteella voidaan välttää vaara siitä, että tuomarin siirtoa toiseen tehtävään käytetään välineenä tuomarin ratkaisujen sisällön poliittiseen valvontaan.[293] Puolan oikeusministerille lailla annettu mahdollisuus päättää sekä tuomarin määräämisestä toiseen tuomioistuimeen – vaikkakin tuomarin suostumuksella, mutta ilman ennalta määrättyjä kriteerejä – yhdistettynä ministerin oikeuteen päättää määräys milloin tahansa perusteluitta, olivat omiaan herättämään epäilyjä järjestelyyn liittyvien tuomioistuinten riippumattomuudesta, kun otettiin lisäksi

287 Ks. näin yhd. asiat C-748/19–C-754/19, Rikosoikeudenkäynnit, joissa vastaajina ovat WB ym., ECLI:EU:C:2021:931, 72 kohta.

288 Asia C487/19, W.Ż. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimittäminen), ECLI:EU:C:2021:798, 118 kohta.

289 Ks. ibid., 114 kohta.

290 Ks. ibid., 115 kohta.

291 Ks. EIT Bilgen v. Turkki, tuomio 9.3.2021, nro 1571/07, jossa viitataan erityisesti em. Ástráðsson v. Islanti –ratkaisuun, 63 kohta ("The Court considers these principles of international law on the appointment of judges to be equally valid in the case of their transfers.")

292 EIT Bilgen v. Turkki, tuomio 9.3.2021, nro 1571/07, §§ 96-97. Ks. myös Ks. asia C487/19, W.Ż. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimittäminen), EU:C:2021:798, 116 kohta.

293 Ks. yhd. asiat C-748/19–C-754/19, Rikosoikeudenkäynnit, joissa vastaajina ovat WB ym., ECLI:EU:C:2021:931, 73 kohta.

huomioon oikeusministerin roolit sekä ylimpänä syyttäjänä että tuomarien kurinpitoasiamiesten nimittäjänä.[294]

Myös tuomarien kurinpitojärjestelmän väärinkäytöllä voidaan pyrkiä tuomioistuinratkaisujen poliittisen sisällön valvontaan.[295] Kuten tuomarien pakkosiirtojen osalta, myös kurinpitotoimista EU-tuomioistuin on todennut, että niitä koskevat oikeussäännöt on järjestettävä niin, että järjestelmää ei missään tilanteessa voida käyttää tuomioistuinratkaisujen sisällöllisen kontrollin välineenä.[296] Tällaisessa sääntöjen kokonaisuudessa pitää erityisesti määritellä ennalta mihin tekoihin kurinpitosääntöjä sovelletaan ja mitä toimenpiteitä niistä konkreettisesti seuraa, kurinpitoelimen rakenteellisen riippumattomuuden takeet, menettely kurinpitotoimien riitauttamiseksi ja mahdollisuus käyttää täysimääräisesti perusoikeuskirjan 47 ja 48 artikloissa vahvistettuja oikeuksia, ml. puolustautumisoikeuksia.[297] On selvää, että kurinpitovaltaa käyttävän elimen on toimittava ”objektiivisesti ja puolueettomasti ja [oltava] ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa”.[298]

EU-tuomioistuin on vahvistanut, että tuomareihin sovellettava kurinpitojärjestelmä on sinänsä osa jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiä. Siitä säätäminen kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan ja ”viranomaisten mahdollisuus saattaa tuomarit kurinpidolliseen vastuuseen voi – – edistää tuomioistuinjärjestelmän vastuullisuutta ja tehokkuutta”.[299] EU-oikeus ei sulje pois tuomariin kohdistettavia kurinpitotoimenpiteitä edes tuomarin lainkäyttöratkaisun perusteella, mikä voi kuitenkin tulla kyseeseen vain ”täysin poikkeuksellisissa tapauksissa”.[300] Tällainen poikkeuksellinen sanktio voidaan määrätä lähinnä silloin, kun kyseessä on tuomarin mahdollinen ”vakav[a] ja täysin anteeksiantamat[on] menettel[y]”, jolla rikotaan ”tahallisesti ja vilpillisessä mielessä” kansallisen tai EU-oikeuden sääntöjä, joiden noudattamista heidän on tarkoitus turvata, tai ”erityisen vakavasta ja räikeästä huolimattomuudesta taikka mielivallan harjoittamisesta tai oikeussuojan epäämisestä” tuomiovaltaa käytettäessä.[301]

---

294 Ks. ibid., 76-87 kohdat.

295 Ks. ibid., 83 kohta.

296 Ks. asia C-619/18, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), ECLI:EU:C:2019:531, 77 kohta.

297 Ks. mm. asia C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet), ECLI:EU:C:2018:586, 67 kohta.

298 Ks. yhd. asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, Asociaţia ”Forumul Judecătorilor din România” ym., ECLI:EU:C:2021:393, 199 kohta.

299 Ks. asia C-791/19 komissio v. Puola (Tuomareita koskeva kurinpitojärjestelmä), ECLI:EU:C:2021:596, 136 kohta.

300 Ks. ibid., 137 kohta.

301 Ks. ibid.

On näin ollen selvää, että lainkäyttöratkaisun johdosta tuomariin kohdistettava kurinpitomenettely voi tulla kyseeseen vain äärimmäisen poikkeuksellisesti. Tällaiset kurinpitotoimet tulee perustella objektiivisin ja todennettavissa olevin perustein, ”jotka johtuvat hyvää lainkäyttöä koskevista pakottavista vaatimuksista”.[302] EU-oikeus asettaa lisäksi konkreettisia rajoja sille, millaisesta lainkäyttöratkaisusta kurinpitotoimia voidaan määrätä. EU-tuomioistuin on selväsanaisesti todennut, että pelkästään ”mahdolli[n]en virh[e] kansallisen oikeuden ja unionin oikeuden sääntöjen tulkinnassa ja soveltamisessa taikka tosiseikkojen arvioinnissa ja todisteiden arvioinnissa” ei voi yksinään johtaa kurinpitovastuuseen.[303] Esimerkiksi kansallisen oikeuden säännös, jonka mukaan perustuslakituomioistuimen tuomion vastainen ratkaisu on automaattisesti peruste tuomariin kohdistuville kurinpitotoimille, ei ole EU-oikeuden, erityisesti SEU 2 ja 19 artikloiden kanssa yhteensopiva.[304]

Tuomarien kurinpitomenettelyjä koskevat EU-oikeuden asettamat rajat suojaavat osaltaan oikeusvaltiota. EU-tuomioistuimen mukaan korkea kynnys tuomarin lainkäyttöratkaisuihin puuttumiseen kurinpitokeinoin on välttämätöntä, jotta estetään mahdollinen kurinpitotoimien valjastaminen tuomareiden painostamiseen tai heidän lainkäyttöratkaisujensa poliittisen valvonnan välineeksi. Kurinpitomenettelyjen väärinkäyttö on erityisen vahingollista tuomioistuinten riippumattomuudelle, sillä jo ”tällaiseen menettelyyn liittyvän tutkinnan aloittamisen mahdollisuus on sellaisenaan omiaan aiheuttamaan painetta” lainkäyttötehtävissä oleville henkilöille.[305] Jo tieto väärinkäytön mahdollisuudesta voi siten vahingoittaa riippumattomuutta, koska tuomarit voivat alkaa muuttaa käyttäytymistään kurinpitotoimien pelossa, missä on kyse eräänlaisesta *chilling effect* -ilmiöstä.

Missään tapauksessa SEUT 267 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön esittämisen ei tulisi olla peruste tuomaria koskevalle kurinpitomenettelylle. EU-tuomioistuin on korostanut, että jo pelkkä mahdollisuus siitä, että tuomariin voisi kohdistua kurinpitotoimia ennakkoratkaisupyynnön esittämisen johdosta on omiaan haittaamaan heidän tehtäviensä hoitoa.[306] Tältä osin riskinä on, että kansalliset tuomarit lakkaavat esittämästä ennakkoratkaisupyyntöjä, mikä voi vaarantaa EU-oikeuden yhdenmukaisen

302 Ks. ibid., 139 kohta.

303 Ks. ibid., 138 kohta.

304 Ks. yhd. asiat C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on PM ym. (Eurobox), ECLI:EU:C:2021:1034, 242 kohta.

305 Ks. yhd. asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, Asociaţia ”Forumul Judecătorilor din România” ym., ECLI:EU:C:2021:393, 199 kohta.

306 Ks. yhd. asiat C-558/18 ja C-563/18, Miasto Łowicz v. Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki ja Prokurator Generalny v. VX ym., ECLI:EU:C:2020:234, 58 kohta, sekä asia C-791/19 komissio v. Puola (Tuomareita koskeva kurinpitojärjestelmä), ECLI:EU:C:2021:596, 227 kohta.

soveltamisen.[307] Voidaan perustellusti katsoa, että ennakkoratkaisun esittäminen liittyy lähtökohtaisesti oikeudellisesti epäselvään lainkäyttötilanteeseen, jossa tuomarin tulee voida vapaasti harkita ratkaisun oikeellisuutta ilman pelkoa kurinpitotoimista. Tuomarin virkavastuullaan esittämät "turhat" kysymykset eivät voine muodostua ongelmaksi oikeudenhoidolle. Perusteettomat ennakkoratkaisupyynnöt EU-tuomioistuin puolestaan jättää viran puolesta tutkimatta. On samoin selvää, että kurinpitotoimia ei myöskään tule kohdistaa tuomariin, joka saatuaan vastauksen ennakkoratkaisupyyntöön jättää EU-tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti kansallisen, unionioikeuden kanssa ristiriidassa olevan säännöksen soveltamatta.[308]

Riippumattomuuteen tuomioistuimen sisällä vaikuttavat lisäksi tuomarin viranhoitoon liittyvät hallinnolliset seikat. Tällaisia ovat erityisesti päällikkötuomarin toiminnan asianmukaisuus, johon liittyvät paitsi päätökset lainkäyttötehtävistä kuten juttujaosta ja työtaakasta myös mahdollisten hallinnollisten tehtävien jako.[309] Myös jaostokokoonpanon muuttaminen voi toisinaan muodostua ongelmalliseksi asian riippumattoman käsittelyn kannalta, jos kokoonpanon mahdollisuus esittää perusteltu ennakkoratkaisupyyntö estyy muutoksen johdosta.[310] Tuomareilla on myös oikeus sananvapauteen, vaikkakin valtioilla on EIS:n mukaan mahdollisuus perustellusti rajoittaa tietyssä määrin tätä oikeutta tuomarien julkisen aseman vuoksi.[311] Vaikka tuomareilta voidaan edellyttää pidättyväisyyttä erityisesti kaikissa asioissa, jotka voivat saattaa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kyseenalaiseksi ulkopuolisten silmissä, tuomareilla tulee olla mahdollisuus erityisesti ottaa tarpeellisessa määrin julkisesti kantaa tuomioistuinlaitosta koskeviin uudistuksiin.[312] Myös tuomarien esteellisyyttä ja jäävämistä koskevat säännöt ovat riippumattomuuden kannalta merkittäviä erityisesti toimivaltaista ratkaisukokoonpanoa muodostettaessa.[313] Olennaista on pitää mielessä se, että tuomioistuimen tulee paitsi olla riippumaton, myös kaikissa tilanteissa näyttää siltä ulkopuolelta tarkasteltuna.[314]

---

307 Ks. asia C-564/19, IS (ennakkoratkaisupyynnön lainvastaisuus), ECLI:EU:C:2021:949, 92 kohta.

308 Ks. yhd. asiat C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on PM ym. (Eurobox), ECLI:EU:C:2021:1034, 260 kohta.

309 Ks. vastaavasti mm. EIT Parlov-Tkalčić v Croatia, tuomio 22.12.2009, nro 24810/06, 86 kohta. Ks. myös Sillen 2019, s. 110 ss.

310 Ks. asia C-689/13, PFE, ECLI:EU:C:2016:199, 36 kohta.

311 Ks. esim. EIT Wille v. Liechtenstein, tuomio 28.10.1999, nro 28396/95, 62 kohta.

312 EIT Baka v. Unkari, tuomio 23.6.2016, nro 20261/12, 162-166 kohdat.

313 Ks. mm. asia T-639/16 P, FV v. Euroopan unionin neuvosto, ECLI:EU:T:2018:22, 73 kohta.

314 Ks. esim. EIT Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskuntaa, tuomio 28.6.1984, nrot 7819/77 ja 7878/77, 78 ja 81 kohdat ('the importance in the context of Article 6 ... of the maxim "justice must not only be done: it must also be seen to be done"').

4 Oikeusvaltion periaatteiden rikkominen ja rikkomuksiin puuttuminen

Oikeusvaltiorikkomuksiin puuttuminen on määritelmällisesti vaikeaa. *Böckenförden* mukaan liberaalin demokraattisen yhteiskunnan paradoksi on, että sen ”olemassaolo riippuu seikoista, joita se ei itse pysty takaamaan”.[315] Sama on osin totta oikeusvaltion osalta. Modernin oikeusvaltion ongelmia ei voida ratkaista pelkästään repressiivisesti, tai vaarana on yhteiskunnan vapauden menettäminen. Oikeusvaltion ajatukseen kuuluu elimellisesti lain ja oikeusjärjestelmän perusteiden kunnioittaminen, mutta oikeusjärjestelmiin ei ole välttämättä sisäänrakennettu järjestelmän itsepuolustusmekanismeja.[316] Vaikka oikeusvaltio on EU:n arvo, on selvää, että sen periaatteet voivat tulla jäsenvaltioissa rikotuiksi. Oikeusvaltiorikkomuksilla voidaan viitata lukuisiin eri tilanteisiin. Erilaisten rikkomusten omainaispiirteet on huomioitava silloin, kun niihin pyritään puuttumaan.

Tässä luvun ensimmäisessä jaksossa pyritään aluksi hahmottamaan, millaisia tilanteita tarkoitetaan, kun EU:ssa puhutaan ”oikeusvaltiorikkomuksista”. Tämän jälkeen arvioidaan EU-oikeuden ensisijaisuuden periaatteen kunnioittamisen ja oikeusvaltion välistä suhdetta. Toisessa jaksossa käsitellään ensiksi EU-tasoisia keinoja jäsenvaltioissa havaittavien oikeusvaltiorikkomuksien valvontaan, joihin kuuluvat erityisesti SEU 7 artiklan mukainen sanktiomenettely, SEUT 258-260 artikloiden mukainen rikkomusmenettely, ja nk. ehdollisuusasetus 2020/2092. Lopuksi arvioidaan jäsenvaltioihin kohdistuvaa oikeusvaltiota tukevaa EU-rahoitusta ja kansallisella tasolla olevia keinoja oikeusvaltiorikkomusten sanktioimiseksi.

315 Ks. Ernst-Wolfgang Böckenförde, The Rise of the State as a Process of Secularization, teoksessa Mirjam Künkler – Tine Stein (eds), E.W. Böckenförde, Religion, Law, and Democracy: Selected Writings. Oxford University Press, 2020.

316 Ks. nk. demokratian itsepuolustuksen ajatuksesta, jota ei tässä selvityksessä käsitellä kattavammin, Jan-Werner Müller, Militant democracy, s. 1253-1268 teoksessa Michel Rosenfeld – András Sajó (eds), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press 2012.

4.1 Oikeusvaltion periaatteiden rikkominen EU:ssa

4.1.1 Mitä ”oikeusvaltiorikkomus” tarkoittaa EU-oikeudessa?

Oikeusvaltiorikkomuksella viitataan yleisesti tilanteisiin, joissa oikeusvaltion yhtä tai useampaa periaatetta rikotaan. Lähtökohtaisesti pelkkä yksittäinen lainvastaisuus, esimerkiksi virheellinen tuomio, ei ole ”oikeusvaltiorikkomus”, vaikka siihen yleiskielessä näin voitaisiinkin viitata. Sen sijaan kyse on nimenomaan periaatteiden usein systeemitasoisesta rikkomisesta. Virheellinen tuomio voi toisaalta olla osoitus tuomioistuinjärjestelmässä olevasta systeemiongelmasta. Koska monista oikeusvaltiota turvaavista järjestelmätason takeista säädetään perustuslaeissa tai jopa kirjoittamattomien oikeusperiaatteiden tasolla, jäsenvaltioissa ilmenevät oikeusvaltiorikkomukset ovat usein kiinteässä yhteydessä valtiosäännön ja yleisten oikeusperiaatteiden loukkauksiin. Koska myös EU-oikeudesta johtuu eräitä toimintaperiaatteita ja systeemitakeita jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiin, oikeusvaltiorikkomukset voivat siten myös ilmetä ristiriitana unionin perustavanlaatuisten normien kanssa.

Kuten oikeusvaltiolle, myöskään oikeusvaltiorikkomukselle ei ole yhtä määritelmää. Arvioinnin monimutkaisuutta kuvaa esimerkki Slovakiasta. Maan perustuslakituomioistuin katsoi vuonna 2019 olevansa toimivaltainen kumoamaan sinänsä laillisessa järjestyksessä säädetyn perustuslakimuutoksen, jonka se katsoi kuitenkin sisältönsä johdosta vaarantavan kansallisen oikeuslaitoksen riippumattomuuden.[317] Sittemmin vuonna 2020 maan parlamentti sääti perustuslakimuutoksen, jolla perustuslakituomioistuinta nimenomaisesti kiellettiin arvioimasta perustuslaintasoisten säännösten yhteensopivuutta valtiosäännön kanssa.[318] Tilanne nostaa esiin vaikeita kysymyksiä. Voiko lainsäätäjä muuttaa valtiosäännössä turvattuja oikeuslaitoksen riippumattomuutta turvaavia periaatteita? Veikö perustuslakituomioistuin kenties oman toimivaltansa liian pitkälle? Voiko lainsäätäjä pätevästi rajoittaa perustuslakituomioistuimen toimivaltaa arvioida oikeusvaltion ydinsisältöä?

317 Ks. 30.1.2019 annettu tuomio asiassa Pl ÚS 21/2014–96. Ks. taustasta esim. Tomáš Ľalík, The Slovak Constitutional Court on Unconstitutional Constitutional Amendment (PL. ÚS 21/2014). European Constitutional Law Review 16(2) 2020. Ks. myös Oikeusvaltiokertomus 2021: “Oikeusvaltiotilanne Slovakiassa”, SWD(2021) 727 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Slovakian maaluku), s. 20.

318 Lakimuutosta koskevasta kritiikistä ks. esim. Tomáš Ľalík, Slovakia on its way to Illiberal Democracy: Nullifying the Power of the Constitutional Court to Review Constitutional Amendments. Blog of the International Journal of Constitutional Law, 18.12.2020 http://www.iconnectblog.com/2020/12/slovakia-on-its-way-to-illiberal-democracy-nullifying-the-power-of-the-constitutional-court-to-review-constitutional-amendments vierailtu 5.4.2022; sekä Šimon Drugda, On Collision Course with the Material Core of the Slovak Constitution: Disabling Judicial Review of Constitutional Amendment, Verfassungsblog, 03.12.2020, https://verfassungsblog.de/on-collision-course-with-the-material-core-of-the-slovak-constitution/ vierailtu 5.4.2022.

Toistaiseksi tilanne ei ole ratkennut, sillä myös uusi laki on perustuslakituomioistuimen tutkittavana.[319]

Onko Slovakian tilanteessa kyse ”oikeusvaltiorikkomuksesta”? Eittämättä parlamentin ja perustuslakituomioistuimen välinen toimijako on kiperä valtiosääntökysymys; tilanteen määrittely kiistattomaksi oikeusvaltio-ongelmaksi vaatisi kuitenkin asian yksityiskohtaisempaa tarkastelua. Tyypillisiä esimerkkejä oikeusvaltion loukkauksista ovat vaalien vilpillisyys, tuomarien riippumattomuuden puute tai viranhaltijoiden korruptio. Koska oikeusvaltio on monitahoinen käsite, oikeusvaltiota voidaan myös loukata usein eri tavoin. Siten oikeusvaltio-ongelmia voi ilmetä paitsi aktiivisen autoritäärisen politiikan seurauksena, myös valtion institutionaaliseen kehitykseen liittyvien laiminlyöntien johdosta. Myös kontekstilla ja toimijoiden motiiveilla on merkitystä. EU:n jäsenvaltioilla on toisaalta keskenään hyvin erilaisia haasteita oikeusvaltion periaatteiden turvaamisessa, mikä johtuu osin myös erilaisista oikeusjärjestelmistä ja -kulttuureista. Jotta oikeusvaltio-ongelmia voidaan paremmin arvioida EU-oikeudellisena ilmiönä, on syytä pyrkiä kartoittamaan tätä monimuotoisuutta.

Ajantasainen väline jäsenvaltioiden oikeusvaltiotilanteen ja -ongelmien kartoittamiseen ja arviointiin EU:ssa on komission oikeusvaltiokertomus 2021.[320] Kertomuksessa on yhteenveto-osio sekä jokaista jäsenvaltiota koskeva erillinen maaluku. Komission selvitys painottaa neljää oikeusvaltiokäsitteen piiriin luettavaa aihealuetta: 1) oikeuslaitosta, 2) korruptiontorjuntaa, 3) tiedotusvälineiden moniarvoisuutta ja vapautta, sekä 4) hallitusjärjestelmän osien keskinäistä valvontaa. Kyseisten aihepiirien sisällä esitetään oikeusvaltion kannalta ongelmallisina lukuisia erityyppisiä tilanteita. Dokumentoidut ongelmat ovat tyypillisesti rakenteellisia, joten niissä ei ole kyse ensisijaisesti niinkään jonkin kansallisen lain tai EU-oikeuden säännöksen yksittäisestä rikkomistapauksesta, vaan systeemisistä heikkouksista valtiosääntöisissä rakenteissa, kyseenalaisista hallintokäytännöistä ja puutteista rikosvastuun toteutumisessa. Näistä kustakin aihealueesta voidaan nostaa esiin joitain yleispiirteitä.

Tuomioistuinten riippumattomuuden osalta kertomuksesta ilmenee, että tietyissä jäsenvaltioissa vallitsee erittäin matala luottamus oikeuslaitokseen. Esimerkiksi Kroatiassa vain 16 prosenttia kansalaisista ja 17 prosenttia yrityksistä pitää oikeuslaitosta riippumattomana, mitä voidaan pitää häkellyttävän alhaisena lukuna.[321] Tietyissä jäsenvaltioissa syyttäjälaitoksen läheisen riippuvaisuussuhteen istuvaan hallitukseen on katsottu olevan

319 Oikeusvaltiokertomus 2021: Slovakian maaluku, s. 19–20.

320 Oikeusvaltiokertomus 2021: Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa.

321 Oikeusvaltiokertomus 2021: ”Oikeusvaltiotilanne Kroatiassa”, SWD(2021) 713 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Kroatian maaluku), s. 3.

ongelmallista.[322] Useiden jäsenvaltioiden osalta kertomuksessa tarkastellaan tuomarien nimittämismenettelyjä.[323] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen jaosto on katsonut, että Puolan perustuslakituomioistuin ei ole EIS 6 artiklan edellyttämällä tavalla ”laillisesti perustettu tuomioistuin”.[324] Tämän ohella vakavimpiin ongelmiin lukeutuvat tuomareihin kohdistetut epäasianmukaiset kurinpitotoimet näiden tekemien lainkäyttöratkaisujen johdosta.[325] Unkarissa kurinpitotoimia on myös kohdistettu tuomariin tämän esitettyä ennakkoratkaisupyynnön EU-tuomioistuimelle.[326]

Oikeuslaitoksen ongelmat heijastuvat korruptiontorjuntaan.[327] Tehokas korruption vastainen toiminta edellyttää toimivaa syyttäjälaitosta sekä riippumattomia tuomioistuimia, jotka toimivat tarpeeksi tehokkaasti. Useissa jäsenvaltioissa tuomioistuinten resursseja pidetään riittämättöminä, mikä voi osaltaan viivästyttää oikeudenkäyntejä.[328] Jos korruptiorikollisuudesta tuomitseminen estyy systemaattisesti rikosten vanhentuessa ennen niiden käsittelemistä, tuomioistuinlaitoksen aliresursointi voi jopa käytännössä poistaa rangaistuksen pelotevaikutuksen korruptiorikollisuudelta.[329] EU-tuomioistuin on katsonut, että tällaiset vanhentumisajat voivat sinänsä olla myös EU-oikeuden vastaisia, jos ne johtavat unionin taloudellisten intressien vaarantumiseen.[330] Vaikka niiden soveltamatta

322 Ks. esim. Oikeusvaltiokertomus 2021: “Oikeusvaltiotilanne Puolassa”, SWD(2021) 722 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Puolan maaluku); Oikeusvaltiokertomus 2021: “Oikeusvaltiotilanne Bulgariassa”, SWD(2021) 703 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Bulgarian maaluku), ja Oikeusvaltiokertomus 2021: “Oikeusvaltiotilanne Espanjassa”, SWD(2021) 710 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Espanjan maaluku).

323 Ks. esim. Oikeusvaltiokertomus 2021: “Oikeusvaltiotilanne Saksassa”, SWD(2021) 706 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Saksan maaluku); Oikeusvaltiokertomus 2021: “Oikeusvaltiotilanne Kreikassa”, SWD(2021) 709 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Kreikan maaluku), ja Oikeusvaltiokertomus 2021: “Oikeusvaltiotilanne Unkarissa”, SWD(2021) 714 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Unkarin maaluku).

324 Ks. EIT Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Puola, tuomio 7.5.2021, nro 4907/18.

325 Ks. Oikeusvaltiokertomus 2021: Puolan maaluku, s. 10-11.

326 Ks. esim. asia C-564/19, IS (ennakkoratkaisupyynnön lainvastaisuus), ECLI:EU:C:2021:949.

327 Ks. Oikeusvaltiokertomus 2021: Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa, s. 13.

328 Ks. esim. Oikeusvaltiokertomus 2021: Kreikan maaluku, Oikeusvaltiokertomus 2021: “Oikeusvaltiotilanne Kyproksessa”, SWD(2021) 704 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Kyproksen maaluku) ja Oikeusvaltiokertomus 2021: “Oikeusvaltiotilanne Tanskassa”, SWD(2021) 707 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Tanskan maaluku).

329 Ks. esim. Oikeusvaltiokertomus 2021: “Oikeusvaltiotilanne Italiassa”, SWD(2021) 716 final, 20.7.2021, s. 11-12. Ks. myös esim. Maura Cremin, “Italy’s Statute-of-Limitations Reforms: A Helpful But Incomplete Step Toward Ending Impunity”, The Global Anticorruption Blog, 11.11.2019, https://globalanticorruptionblog.com/2019/11/11/italys-statute-of-limitations-reforms-a-helpful-but-incomplete-step-toward-ending-impunity/, vierailtu 3.1.2022.

330 Ks. asia C-105/14, Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on Ivo Taricco ym., ECLI:EU:C:2015:555.

jättäminen tuomioistuimissa voi tietyissä tilanteissa estyä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi, jäsenvaltioiden lainsäätäjillä on kuitenkin velvollisuus saattaa vanhentumisajat EU-oikeuden vaatimusten mukaisiksi.[331]

Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja vapauden osalta komissio on kiinnittänyt huomiota muun ohella toimittajien toimintavapauteen. Eri jäsenvaltioissa toimittajiin on kohdistunut viime vuosina paitsi erinäisiä turvallisuusuhkia, myös henkirikoksia.[332] Maaluvuissa on kuvattu ongelmia toimittajien turvallisuuden takaamisessa, mutta myös julkisen vallan aktiivista puuttumista median vapauteen. Unkarissa maan hallitus on antanut toisissa jäsenvaltioissa sijaitseville suurlähetystöilleen ohjeet, joiden mukaan näiden on "annettava tiedot unkarilaisten toimittajien työmatkoista".[333] Toimittajiin kohdistuu uhka erityisesti kunnianloukkaussyytteistä.[334] Tiedotusvälineiden omistusrakenteen läpinäkyvyys ja niihin kohdistuva poliittinen painostus ovat kertomuksen keskiössä. Myös mediaalan valvontaviranomaisten riippumattomuuteen ja riittävään resursointiin on kiinnitetty huomiota.[335]

Hallitusjärjestelmän osien keskinäisen valvonnan osalta kertomuksessa on nostettu esiin paitsi perustuslakiuudistuksia ja tuomioistuinten sekä oikeusasiamiesten ja ihmisoikeuselinten rooli, myös lainsäädäntöprosessin osallistavuus ja avoimuus.[336] Jälkimmäiseen liittyen komissio on myös tunnistanut kansalaisyhteiskunnan toimijoita koskevia "vakavia haasteita", joihin kuuluvat eräissä jäsenvaltioissa "viranomaisten tahalliset uhkaukset, muun muassa rahoitukseen liittyvien rajoitusten tai valvontatoimien muodossa, tai riittämätön suoja fyysisiä tai suullisia hyökkäyksiä, mielivaltaisia päätöksiä ja häirintätarkoituksessa nostettuja kanteita vastaan tai kansalaisyhteiskunnan toiminnan takaavien perusoikeuksien suojan heikentäminen".[337] Erityisesti hallitusten uudistuksia kritisoivat ja

331 Ks. asia C-42/17, Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajina ovat M.A.S. ja M.B., ECLI:EU:C:2017:936, erit. 41-42 kohdat.

332 Ks. erit. Oikeusvaltiokertomus 2021: Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa, s. 19-20.

333 Ks. Oikeusvaltiokertomus 2021: Unkarin maaluku, s. 22.

334 Ks. Oikeusvaltiokertomus 2021: Kroatian maaluku, s. 19.

335 Ks. esim. Oikeusvaltiokertomus 2021: Unkarin maaluku ja Oikeusvaltiokertomus 2021: "Oikeusvaltiotilanne Suomessa", SWD(2021) 711 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Suomen maaluku).

336 Oikeusvaltiokertomus 2021: Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa, s. 22-24.

337 Oikeusvaltiokertomus 2021: Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa, s. 25 ja erityisesti siinä viitatut Oikeusvaltiokertomus 2021: Unkarin maaluku, Oikeusvaltiokertomus 2021: Puolan maaluku, Oikeusvaltiokertomus 2021: Slovakian maaluku, Oikeusvaltiokertomus 2021: Kreikan maaluku ja Oikeusvaltiokertomus 2021: "Oikeusvaltiotilanne Maltassa", SWD(2021) 720 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Maltan maaluku).

maahanmuuttajien oikeuksia puolustavat toimijat ovat kertomuksen mukaan olleet toimien kohteena.[338]

Onko oikeusvaltiokertomuksen esimerkkien perusteella mahdollista katsoa, että EU:ssa olisi joitain tyypillisiä ”oikeusvaltiorikkomuksia”? Yksinkertaistaen: monet komission havaitsemat ongelmat liittyvät kahteen kokonaisuuteen. Kertomuksessa painottuvat ensinnäkin oikeuslaitoksen moitteettoman toiminnan häiriintyminen. Tästä voi olla kyse paitsi silloin kun tuomioistuimiin kohdistuu epäasianmukaista vaikuttamista, myös tilanteessa, jossa tuomioistuinlaitos ei pysty suoriutumaan tehtävistään tehokkaasti kroonisen aliresursoinnin vuoksi. Tällä on myös suora vaikutus korruptiontorjunnan tehokkuuteen. Toiseksi vapaan tiedonvälityksen ja kansalaisyhteiskunnan vapauden vaarantuminen korostuu kertomuksessa. Oikeusvaltioon kuuluu sekä tiedotusvälineiden kyky kertoa yhteiskunnallisista epäkohdista vapaasti että kansalaisyhteiskunnan mahdollisuus pyrkiä vaikuttamaan yhteiskunnalliseen keskusteluun ilman vastatoimien pelkoa. Kaikki epäkohdat eivät toki ole palautettavissa näihin kategorioihin.

Kuten edellä on todettu, jäsenvaltioissa on hyvin moninaisia oikeusvaltiohaasteita. Oikeusvaltiokertomuksessa esitetyt lukuisat ongelmat eivät siten suinkaan ole yhteismitallisia. On muistettava, että oikeusvaltiokertomuksen synty liittyy erityisesti Puolan ja Unkarin oikeusvaltiotilanteen heikentymiseen. Toki kertomus nykyisessä muodossaan tarkastelee avoimesti kaikkien jäsenvaltioiden oikeusvaltion tilaa ja komissio pyrkii löytämään tasapuolisesti jotain huomautettavaa jokaisesta jäsenvaltiosta. Kertomuksen perusteella on kuitenkin selvää, että tällä hetkellä EU:ssa vakavimmat oikeusvaltio-ongelmat keskittyvät komission näkemyksen mukaan muutamaan jäsenvaltioon. Sinänsä näiden valtioiden kehitys osoittaa, että oikeusvaltiotilanteen nopeaakaan heikkenemistä ei tule sulkea pois missään jäsenvaltiossa. Komissio kuitenkin nimenomaisesti toteaa erityisesti oikeuslaitosongelmien osalta, että jäsenvaltioiden tilanteissa on havaittavissa aste-eroja. Jotkin oikeusvaltio-ongelmat ovat selkeästi vakavampia kuin toiset.[339]

Oikeusvaltiokertomuksessa tunnistettujen rikkomusten vakavuusaste vaihtelee mahdollisista kehityskohteista hyvin vakaviin, todennettuihin rikkomuksiin. Kertomuksessa esitetään huomioita esimerkiksi oikeuslaitoksen digitalisaatioon liittyvistä kehityshankkeista, joita ei voi annetun tiedon perusteella pitää varsinaisina ”rikkomuksina”.[340] Koska oikeusvaltio ei ole koskaan missään ”valmis”, tällaisia parannuskohteita on löydettävissä jokaisen jäsenvaltion järjestelmästä. Vakavampina puutteina voidaan lähtökohtaisesti pitää epäkohtia, joihin ylikansalliset valvontaelimet, kuten esimerkiksi Euroopan neuvoston alaiset

338 Ks. Oikeusvaltiokertomus 2021: Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa, s. 25.
339 Oikeusvaltiokertomus 2021: Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa, s. 8-10.
340 Ks. esim. Oikeusvaltiokertomus 2021: Tanskan maaluku, s. 4.

GRECO tai Venetsian toimikunta taikka YK:n *Special Rapporteur on Independence of Judges and Lawyers*, ovat kiinnittäneet huomiota toiminnassaan.[341] Hyvin vakavana oikeusvaltiopuutteena voidaan EU-oikeuden kannalta pitää tilanteita, joissa jäsenvaltio kieltäytyy noudattamasta sitä koskevia unionin oikeuden säännöksiä tai tuomioistuinratkaisuja.[342] Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltion toimien lainvastaisuudesta ei ole epäselvyyttä, mikä on omiaan murentamaan EU:nkin oikeusvaltiokäsityksen ytimessä olevaa laillisuusperiaatetta.

Oikeusvaltiorikkomukset liittyvät tyypillisesti järjestelmätason ongelmiin. Tästä johtuen niitä voi olla vaikeaa korjata tuomioistuinmenettelyissä, jotka on laadittu yksittäistapauksellisiksi oikeussuojakeinoiksi. On myös huomattava, että yksittäinen oikeusvaltion periaatteita murentava hallintopäätös voi olla muodollisesti lainmukainen, vaikka sen taustalla oleva lainsäädäntö, jopa perustuslaki, olisi oikeusvaltion periaatteiden vastainen. Samoin kirjoittamattomat käytännöt voivat johtaa oikeusvaltiorikkomuksiin. Esimerkiksi EIT:n ratkaisu *Baka v. Unkari* kuvastaa tilannetta, jossa tuomarin erottaminen oli toteutettu Unkarin lain mukaan muodollisesti oikein, mutta erottaminen oli silti oikeusvaltioperiaatteen vastaista.[343] Samoin tuomarinimitykset EIT:n *Astradsson v. Islanti* -asiassa oli toteutettu Islannin valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä, mutta menettelyllä rikottiin oikeusvaltion periaatteita.[344] On siten olennaista tunnistaa laajemmat, oikeusvaltion kannalta olennaiset kokonaisuudet arvioitaessa mahdollisia oikeusvaltio-ongelmia.

Mihin komission oikeusvaltiokertomuksella pyritään EU-oikeuden näkökulmasta? Kertomus ei keskity yksittäisten EU-oikeuden säännösten rikkomisen valvontaan. Tätä varten komissiossa on eri seurantajärjestelmä, joka liittyy yleisemmin EU-oikeuden täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa.[345] Komission mukaan kertomuksella on sen sijaan tarkoitus ”edistää oikeusvaltioperiaatetta”, ”ehkäistä ongelmien syntyminen tai syveneminen ja puuttua niihin ajoissa” sekä ”lujittaa oikeusvaltioperiaatetta kansallisia perinteitä” niiden ”erityispiirteitä kaikilta osin kunnioittaen”.[346] Komission optimistisena tavoitteena on ”virittää rakentavaa keskustelua ja kannustaa kaikkia jäsenvaltioita tutkimaan, miten haasteisiin

341 Ks. esim. GRECON suositukset Kroatian korruptiontorjuntakehikkoon liittyen, Oikeusvaltiokertomus 2021: Kroatian maaluku, s. 12-13.

342 Ks. Puolan kieltäytymisestä noudattaa EU-tuomioistuimen asiassa C-121/21 R, Tšekki v. Puola, ECLI:EU:C:2021:420, antamaa sitovaa välitoimimääräystä lopettaa mahdollisesti ympäristöä vaarantava ruskohiilen louhinta, Oikeusvaltiokertomus 2021: Puolan maaluku, s. 3.

343 EIT Baka v. Unkari, tuomio 23.6.2016, nro 20261/12.

344 Ks. EIT Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, tuomio 1.12.2020, nro 26374/18.

345 Ks. esim. komission ”Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisen valvonta: Vuosikertomus 2020”, COM(2021) 432 final, 23.7.2021.

346 Oikeusvaltiokertomus 2021: Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa, s. 1.

voidaan vastata ja ottaa oppia muiden kokemuksista".[347] Komission oikeusvaltiokertomuksen luoma lisäarvo EU-oikeudellisen oikeusvaltioanalyysin kannalta onkin, että siinä tuodaan näkyviksi rakenteellisia puutteita jäsenvaltioissa.

Eri kohdissa kertomusta kuitenkin muistutetaan, että EU-oikeudesta johtuu jäsenvaltioille kiistattomia oikeudellisia velvoitteita noudattaa oikeusvaltion periaatteita sekä yleisesti että erityistapauksissa. Ei ole täysin selvää, loukkaavatko kaikki oikeusvaltiokertomuksessa tunnistetut ongelmat komission näkemyksen mukaan tällaisia EU-oikeudessa vahvistettuja konkreettisia velvoitteita. Kertomuksessa viitataan yhtäältä primaarioikeuden määräyksiin, kuten SEU 2 artiklaan, jonka mukaan oikeusvaltio on osa unionin arvoja, sekä SEU 19 artiklan 1 kohtaan, joka koskee tehokasta oikeussuojaa. Toisaalta komissio viittaa myös johdetun oikeuden säädöksiin, kuten esimerkiksi audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaan muutosdirektiiviin 2018/1808, jolla unionin medialainsäädäntöön on sisällytetty korostuneita vaatimuksia tiedotusvälineiden kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuudesta.[348]

Vaikka oikeusvaltiokertomus ei aseta jäsenvaltioille suoranaisia oikeudellisia velvollisuuksia, eivät jäsenvaltiot voine sitä jättää täysin huomiotta. Komissio viittaa kertomuksen ensimmäisellä sivulla EU-tuomioistuimen tuomioon asiassa *Repubblika v. Il-Prim Ministru*. Kyseisessä Maltan oikeuslaitosuudistusta koskeneessa tuomiossa EU-tuomioistuin totesi SEU 19 artiklan 1 kohdan tulkintaa koskevan ratkaisunsa perusteluissa jäsenvaltioiden "vapaasti ja vapaaehtoisesti" sitoutuneen kunnioittamaan yhteisiä arvoja, kuten oikeusvaltiota, liittyessään unioniin SEU 49 artiklassa mainituin edellytyksin. Tästä johtopäätöksenä EU-tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltion tulee myös unionijäsenyyden kestäessä pidättäytyä antamasta "sääntöjä, jotka heikentäisivät tuomioistuinten riippumattomuutta" suhteessa tasoon, joka vallitsi liittymishetkellä.[349]

On kuitenkin epäselvää miten tarkkarajaisia velvoitteita SEU 49 artiklasta voi johtua yksittäiselle jäsenvaltiolle, yhdessä jonkin toisen sovellettavan EU-säännöksen kanssa luettuna tai erikseen. Sanamuotonsa perusteella SEU 49 artikla edellyttää, että EU-jäsenyyttä hakeva valtio paitsi "kunnioittaa" unionin arvoja, kuten oikeusvaltiota, myös "sitoutuu edistämään niitä". *Repubblika*-ratkaisussa EU-tuomioistuin katsoi, ettei käsillä ollut Maltan lainsäädäntö heikentänyt tuomioistuinten riippumattomuutta suhteessa sääntöihin, jotka

347 Ks. ibid., s. 1.

348 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1808, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta vaihtuvien markkinarealiteettien vuoksi, EUVL L 303, 28.11.2018, s. 69 (Audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi 2018/1808).

349 Ks. asia C-896/19, Repubblika v Il-Prim Ministru, ECLI:EU:C:2021:311, 59-66 kohdat.

vallitsivat Maltan liittyessä unioniin.[350] Vertailua kussakin jäsenvaltiossa liittymishetkellä historiallisesti vallinneeseen oikeusvaltiotilanteeseen ei kuitenkaan voitane pitää yksinomaan sovellettavana standardina. Verratessaan uutta lainsäädäntöä aiempaan, EU-tuomioistuin nimittäin joka tapauksessa arvioi samalla konkreettisesti kansallisen lainsäädännön vaikutusta esimerkiksi tuomioistuinten asemaan.[351]

EU-tuomioistuin onkin myöhemmin todennut, että oikeusvaltion kunnioittamisen velvoite sitoo jäsenvaltioita paitsi liittymishetkellä, myös jäsenyyden aikana. Ehdollisuusasetuksen 2020/2092 pätevyyden arviointia koskeneissa asioissa *Unkari v. parlamentti ja neuvosto* sekä *Puola v. parlamentti ja neuvosto* EU-tuomioistuin tarkensi tässä suhteessa *Repubblika*-ratkaisuaan. Tuomioissa katsottiin yksiselitteisesti, että oikeusvaltion kunnioittaminen tulee huomioida jäsenvaltioissa jatkuvana velvoitteena.[352]

Ehdollisuusasetus 2020/2092 on merkittävä myös oikeusvaltio*rikkomuksen* käsitteen kannalta. EU-lainsäätäjä on määritellyt asetuksessa unionin varojen asianmukaisen käytön mahdollisesti vaarantavaksi ”oikeusvaltion periaatteiden rikkomi[seksi]” kolme eri tyyppistä ongelmatilannetta. Ensinnä rikkomukseksi on katsottava ”oikeuslaitoksen riippumattomuuden vaarantaminen”; toiseksi erityisesti laiminlyönnit, jotka kohdistuvat viranomaisten mielivaltaisten tai laittomien päätösten ehkäisemiseen, oikaisemiseen tai kyseisistä päätöksistä rankaisemiseen, sekä viranomaistoiminnan haittaaminen niiden toimintaresursseja vähentamällä, ja kolmanneksi oikeussuojakeinojen saatavuuden ja tehokkuuden rajoittaminen eri tavoin.[353] Vaikka kyseessä on nimenomaan EU:n talousarvion turvaamista koskeva erityislainsäädäntö, EU-lainsäätäjän omaksumasta määrittelystä lienee johdettavissa yleisemmin ainakin se, että oikeusvaltiorikkomukset voivat olla sekä aktiivisia toimia että laiminlyöntejä, joiden seurauksena oikeusvaltion periaatteet eivät toteudu yhteiskunnassa.

Käytännössä oikeusvaltiorikkomusten arviointi edellyttänee joka tapauksessa, että on tunnistettavissa konkreettisia EU-oikeudesta johtuvia velvoitteita, joiden laiminlyönnin voidaan katsoa olevan osoitus laajemmasta rakenteellisesta ongelmasta. Aina ei ole helppoa ennalta asettaa kriteerejä sille millainen toiminta on eri tilanteissa luokiteltava oikeusvaltiorikkomukseksi. Tällaisena rikkomuksena voidaan pitää nimittäin paitsi jonkin oikeusvaltion määritelmällisen osatekijän nimenomaista rikkomista, myös toimintaa, joka ei avoimesti riko kyseisiä periaatteita, mutta jonka epäsuoran vaikutuksen johdosta oikeusvaltio,

350 Ks. ibid., 59-60 ja 66 kohdat.

351 Ks. ibid., 66-67 kohdat.

352 Ks. asiat C-156/21, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:97, 234 kohta, ja C-157/21 Puola v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:98, 266 kohta.

353 Ks. Ehdollisuusasetus 2020/2092, 3 artikla.

tai luottamus oikeusvaltioon, tulee kyseenalaistetuksi. EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään painottanut kontekstin merkitystä todetessaan esimerkiksi jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön vaarantavan tuomioistuinten riippumattomuuden.[354] Johtopäätöksenä voidaan todeta, että oikeusvaltiorikkomusten tunnistamiseksi on tärkeää arvioida yksittäisenkin EU-oikeuden loukkauksen tapauksessa kaikkia siihen liittyviä seikkoja kokonaisuutena.

4.1.2 Oikeusvaltio ja EU-oikeuden ensisijaisuus

Miten EU-oikeuden ensisijaisuus liittyy oikeusvaltioon? Unionin oikeuden vakiintuneisiin oppeihin kuuluu sen ensisijaisuus suhteessa jäsenvaltioiden kansalliseen oikeuteen.[355] Jo vuonna 1964 EU-tuomioistuin katsoi, ettei jäsenvaltio voinut soveltaa myöhemmin säädettyä kansallista lainsäädäntöään, joka oli eurooppalaisten sääntöjen kanssa ristiriidassa.[356] EU-tuomioistuin on myös vakiintuneesti katsonut, ettei kansallista perustuslaintasoistakaan normia tule lähtökohtaisesti soveltaa, jos se ei ole yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.[357] EU-tuomioistuimella on monopoli unionin oikeuden tulkinnan ja pätevyyden arvioinnin osalta.[358] Kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten on huomioitava EU-oikeuden ensisijaisuus soveltamiskäytännössään.[359] Ensisijaisuus ei tarkoita suoranaista hierarkkista ylemmänasteisuutta, vaan tapaa ratkaista normikonflikti. Ristiriitatilanteessa kansallisen oikeuden säännös on yksittäistapauksessa jätettävä soveltamatta, mutta EU-oikeuden vaikutuksesta se ei suoraan muutu pätemättömäksi tai kumoudu.[360]

---

354 Ks. mm. asia C-619/18, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), ECLI:EU:C:2019:531, 82-88 kohdat.

355 Ks. ensisijaisuuden periaatteesta yleisesti mm. Rosas – Armati 2018, s. 64-68. Suomenkielisestä kirjallisuudesta ks. mm. Mikko Puumalainen, EU:n etusijaperiaatteesta Suomen valtiosäännössä. Suomalainen lakimiesyhdistys 2018.

356 Asia 6/64, Flaminio Costa v. ENEL, ECLI:EU:C:1964:66, suomenk. ep. I/211, s. 217.

357 Ks. mm. asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1970:114, 3 kohta, sekä yhd. asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, Asociaţia ”Forumul Judecătorilor din România” ym., ECLI:EU:C:2021:393, 252 kohta.

358 Ks. tulkinnan osalta mm. asia 166/73, Rheinmühlen Düsseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1974:3, 4 kohta ja pätevyyden osalta asia 314/85, Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost, ECLI:EU:C:1987:452, 17 kohta.

359 Ks. asia 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, ECLI:EU:C:1978:49, 26 kohta, sekä asia 103/88, Fratelli Costanzo SpA v. Commune di Milano, ECLI:EU:C:1989:256, 33 kohta.

360 Ks. Rosas – Armati 2018, s. 64.

Komission oikeusvaltiokertomuksen 2021 mukaan ”[o]ikeusvaltio-periaate ja periaate jäsenvaltioiden yhdenvertaisuudesta EU:ssa edellyttävät, että unionin oikeus on ensisijainen kansalliseen oikeuteen nähden ja että EU:n tuomioistuimen ratkaisut sitovat kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia, myös kansallisia tuomioistuimia”.[361] Liityntä oikeusvaltioon perustuu näkemykseen ensisijaisuuden periaatteesta EU-oikeuden keskeisenä oikeusohjeena, jota on oikeusvaltiossa noudatettava. Kertomuksessa viitataan raportointikauden aikana annettuihin Saksan, Ranskan, Puolan ja Romanian tuomioistuinten ratkaisuihin, joissa EU-oikeuden ensisijaisuus on asetettu eri tavoin kyseenalaiseksi.[362] Aiempina vuosina myös eräät muut tuomioistuimet ovat kyseenalaistaneet EU-tuomioistuimen ratkaisujen sitovan vaikutuksen. Lisäksi vuoden 2021 kertomuksen julkaisemisen jälkeen Puolassa, Unkarissa ja Romaniassa on annettu tässä suhteessa huomionarvoisia tuomioistuinratkaisuja.

Periaatteen tasolla on kiistatonta, että lain ja tuomioistuinratkaisujen noudattaminen kuuluu oikeusvaltion ytimeen. EU:ssa oikeusvaltion periaatteet edellyttävät paitsi kansallisen lainsäädännön, myös EU:n sääntöjen kunnioittamista. Kahden hallintotason – unionin ja jäsenvaltioiden – myötä EU:n oikeusjärjestykselle on leimallista tietty jännitteisyys. Kuten liittovaltioissa, EU:ssa on mahdollista luoda sitovaa lainsäädäntöä unionin tasolla ilman, että yksittäinen jäsenvaltio voi sitä välttämättä estää. Ilmiö ei ole uusi. Jo 1960-luvulla silloisen talousyhteisön suurin kriisi aiheutui Ranskan nk. tyhjän tuolin politiikasta, jolla boikotoitiin talousyhteisön neuvoston istuntoja, joissa yhteisen maatalouspolitiikan säännöistä olisi ollut mahdollista päättää muutoin kuin yksimielisesti.[363] Nykyisin yleisesti tunnustettu periaatteellinen lähtökohta on, että EU-jäsenyyteen kuuluu erottamattomasti jäsenvaltioiden velvollisuus hyväksyä, että unionin yhteiset säännöt voivat toisinaan olla ristiriidassa yksittäisen jäsenvaltion välittömien intressien kanssa.

Hyväksyessään nykyiset perussopimukset nk. Lissabonin sopimuksella vuonna 2009 jäsenvaltiot myös hyväksyivät julistuksen nro 17 ”Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta”, jossa muistutetaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä vaikka perussopimusten tekstissä itsessään ensisijaisuuden periaatetta ei mainita.[364] Käytännössä EU-oikeuden ensisijaisuus onkin hyväksytty erittäin laajasti unionin oikeusjärjestyksen

361 Oikeusvaltiokertomus 2021: Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa, s. 23.

362 ibid., s 23–24.

363 Ks. tyhjän tuolin politiikasta esim. Luuk van Middelaar, Passage to Europe. Yale University Press 2013, s. 54 ss.

364 Ks. Lissabonin sopimus, EYVL C 306, 17.12.2007, s. 1, 256. Vrt. nimenomainen määräys (I-6 artikla) ratifioimattomassa. Sopimuksessa Euroopan perustuslaista, EYVL C 310, 16.12.2004, s. 1.

perusperiaatteeksi.[365] Esimerkiksi Suomen kaltaiset, perustajajäsenvaltioiden jälkeen jäseniksi tulleet valtiot ovat liittyessään hyväksyneet EU-tuomioistuimen doktriinin unionin oikeuden ensisijaisuudesta. Hallituksen esityksessä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin todetaan, että ”[EU-]oikeudella on etusija suhteessa lähtökohtaisesti kaikkeen sen kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön riippumatta tämän säädöshierarkkisesta tasosta, koska jäsenvaltiot ovat yhteisön [nyk. unionin] toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä siirtäneet lainsäädäntövaltansa yhteisölle [nyk. unionille]”.[366]

Eräiden jäsenvaltioiden perustuslaki- tai muille ylimmille tuomioistuimille EU-oikeuden nk. absoluuttinen ensisijaisuus suhteessa kansalliseen oikeuteen, erityisesti perustuslain ydinsisältöön, on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi hyväksyä. EU-tuomioistuimen alkuperäinen lähtökohta ensisijaisuuden periaatteesta onkin ollut siinä mielessä ehdoton, että se on katsottu välttämättömäksi edellytykseksi unionin toiminnalle: jos jäsenvaltiot voisivat säätää myöhemmin EU-sääntöjen kanssa ristiriidassa olevaa kansallista lainsäädäntöä, koko yhteisten sääntöjen ajatus vesittyisi.[367] Nykyisessä muodossaan perussopimukset kuitenkin mahdollistavat – ja itse asiassa edellyttävät – nyansoidumman tulkinnan omaksumista etusijasta suhteessa kansallisten valtiosääntöjen ydinsisältöön. SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan ”[u]nioni kunnioittaa jäsenvaltioiden – – kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita”, minkä voidaan katsoa edellyttävän, että EU-oikeuden soveltaminen ei aina välttämättä johda ristiriitatilanteessa absoluuttiseen etusijaan.[368]

Kysymys EU-oikeuden etusijasta on pitkäikäinen. Alkuperäisistä jäsenvaltioista Saksa oli ensimmäinen, joka tunnusti ensisijaisuuden periaatteen osaksi oikeusjärjestystään.[369] Toisaalta Saksan perustuslakituomioistuin teki 1970-luvulla tunnetun nk. *solange*-varauman

365 Ks. yleisesti aiheesta esim. Karen Alter, Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe. Oxford University Press 2003.

366 HE 135/1994 vp, s. 15.

367 Ks. tällaisesta argumentaatiosta, esim. asia 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, ECLI:EU:C:1978:49, 18 kohta. Ks. ensisijaisuudesta suhteessa kansallisiin perustuslakeihin, mm. C-409/06, Winner Wetten GmbH v. Bürgermeisterin der Stadt Bergheim, ECLI:EU:C:2010:503, 61 kohta (“ Ei – – voida hyväksyä sitä, että kansallisen oikeuden säännöt, edes perustuslailliset säännöt, loukkaisivat unionin oikeuden yhtenäisyyttä ja tehokkuutta – –“).

368 Ks. asia C-42/17, Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajina ovat M.A.S. ja M.B., ECLI:EU:C:2017:936, 61 kohta. Vaikka EU-tuomioistuin ei ko. tuomiossa viittaakaan nimenomaisesti SEU 4 artiklan 2 kohtaan, se kuitenkin ratkaisi asian tavalla, jota Italian perustuslakituomioistuin oli asiallisesti esittänyt ko. sopimusmääräykseen viitaten. Ks. myös Armin von Bogdandy – Stephan Schill, Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty. Common Market Law Review 48(5) 2011, s. 1417–1454.

369 Ks. Davies 2012.

ensisijaisuuteen: ensisijaisuus tuli kyseeseen vain siltä osin kuin eurooppalainen oikeusjärjestys takasi Saksan perustuslain tasoisen perusoikeuksien suojan.[370] Ranskassa ensisijaisuus hyväksyttiin täysin vasta 1980-luvun lopulla.[371] Kysymys EU:n toimivallan rajoista on kokenut 2010-luvulla eräänlaisen renessanssin, kun ensin Tšekin perustuslakituomioistuin katsoi EU-tuomioistuimen soveltaneen *Landtová*-ratkaisussaan unionin oikeutta virheellisesti ja ylittäneen toimivaltansa.[372] Samoin Tanskan korkein oikeus katsoi EU-tuomioistuimen tulkinneen *Ajos*-ratkaisussaan unionin oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita tavalla, joka oli yhteensopimaton Tanskan liittymissopimuksessa unionille luovutetun toimivallan kanssa.[373]

EU-oikeuden ensisijaisuus liittyy lähtökohtaisesti tilanteisiin, joissa jäsenvaltion tuomioistuin on ollut tyytymätön EU-tuomioistuimen antamaan ennakkoratkaisuun. Laajemmin EU-oikeuden ensisijaisuus on noussut julkiseen keskusteluun Saksan perustuslakituomioistuimen (*Bundesverfassungsgericht*) keväällä 2020 tekemän Euroopan keskuspankin (EKP) julkisen sektorin omaisuuserien osto-ohjelmaa koskeneen nk. PSPP-ratkaisun johdosta.[374] Huolimatta EU-tuomioistuimen *Weiss*-ratkaisusta, jossa se ei ollut löytänyt EKP:n toimista huomautettavaa, Saksan perustuslakituomioistuin katsoi, että EU-oikeuden ensisijaisuutta ei tullut asiassa hyväksyä, koska EKP ei ollut perustellut osto-ohjelmaa riittävästi ja EU-tuomioistuimen ratkaisun perusteluja oli mahdotonta ymmärtää.[375] Kyseessä oli sinänsä pitkään tuomioistuimen valtiosääntödoktriinissa kehitetyn periaatteellisen kannan soveltaminen yksittäiseen tapaukseen.[376] Tilanne aiheutti kuitenkin vakavan oikeudellisen konfliktin: perustuslakituomioistuin katsoi EU-tuomioistuimen ratkaisun virheelliseksi ja ilmoitti,

370 Ks. samansuuntaisesti Italian Corte Costituzionale, asia 183/1973, Frontini, ECLI:IT:COST:1973:183, 18.12.1973.

371 Ks. mm. Conseil d'État, Syndicat général des fabricants de semoules de France, N° 62814, ECLI:FR:CESJS:1968:62814.19680301, 1.3.1968. Vrt. Conseil d'État, Nicolo, N° 108243 ECLI:FR:CEASS:1989:108243.19891020, 20.10.1989.

372 Ks. Tšekin perustuslakituomioistuin, Pl. ÚS 5/12, 31.1.2012. Ks. myös asia C-399/09, Marie Landtová v Česká správa socialního zabezpečení, ECLI:EU:C:2011:415.

373 Ks. Højesteretin tuomio 6.12.2016, 15/2014, DI som mandatar for Ajos A/S v. Boet efter A. Ks. myös asia C-441/14, Ajos, ECLI:EU:C:2016:278.

374 Ks. 2 BvR 859/15 ym., PSPP, 5.5.2020, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915, http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html (englanniksi) (PSPP-tuomio).

375 PSPP-tuomio, 234 kohta ("this ultra vires act does not partake in the precedence of application of EU law (Anwendungsvorrang) – – and has no binding effect in relation to German constitutional organs, administrative authorities and courts") ja 116 kohta ("on this point, the judgment is simply not comprehensible"). Ks. EU-tuomioistuimen ratkaisusta asia C-493/17, Heinrich Weiss ym., ECLI:EU:C:2018:1000.

376 Ks. ko. oikeuskäytännön kehityksestä esim. Ana Bobić – Mark Dawson, Making sense of the "incomprehensible": The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court. Common Market Law Review 57(6) 2020 s. 1953–1998, 1964-1967.

että EKP:n tuli perustella osto-ohjelmansa paremmin, tai Saksa ei voisi osallistua sen rahoittamiseen.

Toisissa jäsenvaltioissa pyrkimykset ensisijaisuuden sivuuttamiseen on puolestaan hylätty tai ainakin käsitelty oikeudellisesti kriittisemmin. Vaikka Ranskan hallitus oli tyytymätön EU-tuomioistuimen *La Quadrature du Net* -ratkaisuun, maan ylin hallintotuomioistuin (*Conseil d'État*) katsoi keväällä 2021 yksiselitteisesti, että sen toimivaltaan ei kuulu arvioida pääministerin esittämän mukaisesti, onko EU-tuomioistuin ylittänyt toimivaltansa tietyn asian ratkaisemisessa tai kunnioittavatko unionin johdetun oikeuden säännökset toimivallanjakoa jäsenvaltioiden ja unionin välillä.[377] Ratkaisussa viitattiin nimenomaisesti EU-tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklaan, jonka mukaan "[t]uomio on sitova sen julistamispäivästä alkaen", mikä osaltaan ilmentää tuomioistuimen hyväksyvän EU-oikeuden ensisijaisuuden ja EU-tuomioistuimen toimivallan sen viimesijaisena tulkitsijana.[378] Tuomioistuin kylläkin vahvisti aiemman oikeuskäytäntönsä, jonka mukaan Ranskan perustuslaki on kansallisen oikeusjärjestyksen ylin normi ja jota on tietyin edellytyksin sovellettava kansallisissa tuomioistuimissa, jos EU-oikeus ei tarjoa vastaavaa oikeussuojaa, mutta tämä varauma ei ole suoranaisessa ristiriidassa ensisijaisuuden periaatteen hyväksymisen kanssa.[379]

Oikeusvaltiosta käydyn keskustelun yhteyteen ensisijaisuusperiaate on noussut toden teolla Puolan perustuslakituomioistuimen (*Trybunał Konstytucyjny*) syksyllä 2021 antaman, EU-oikeuden tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudelle asettamia vaatimuksia koskeneen ratkaisun K 3/21 johdosta.[380] Ratkaisu on täysin poikkeuksellinen EU-oikeuden historiassa ainakin kolmesta syystä. Ensiksi ratkaisun sisältö juontuu maan pääministerin hakemuksesta, jolla perustuslakituomioistuinta pyydettiin vahvistamaan, että perussopimusten eräiden olennaisimpien määräysten – erityisesti SEU 1 ja 19 artiklat – ensisijaisuus on ristiriidassa Puolan perustuslain kanssa. Toiseksi, perustuslakituomioistuimen ratkaisu koostuu ainoastaan tuomiolauselmasta, jonka mukaan muun ohella EU-oikeuteen perustuva tuomioistuinten säädösvalvonta eräiden kansallisen lain säännösten osalta on Puolan

377 Ks. asia French Data Network ym., Nos 393099, 397844, 397851, 424717, 424718, päätös 21.4.2021, ECLI:FR:CEASS:2021:393099.20210421, 8 kohta.

378 ibid.

379 Ks. näin myös Jacques Ziller, "Le Conseil d'Etat se refuse d'emboiter le pas au joueur de flûte de Karlsruhe", Blog droit européen, 23.4.2021, https://blogdroiteuropeen.com/2021/04/23/le-conseil-detat-se-refuse-demboiter-le-pas-au-joueur-de-flute-de-karlsruhe-par-jacques-ziller/, vierailtu 6.1.2022.

380 K 3/21, 7.10.2021, tuomiolauselma saatavissa englanninkielisenä käännöksenä osoitteessa https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej (vierailtu 31.12.2021). Ks. myös 14.7.2021 annettu ratkaisu P 7/20.

perustuslain vastainen – ratkaisun perusteluja ei ole kirjoitushetkellä julkaistu.[381] Kolmanneksi osa perustuslakituomioistuimen jäsenistä on itse nimitetty tehtäviinsä Puolan lain vastaisesti.[382]

Ratkaisussa K 3/21 on kyse pyrkimyksestä EU-oikeudellisen normin nk. nullifikaatioon.[383] Se on kuitenkin juridisesti niin ongelmallinen, ettei sen arviointi dogmaattisen lainopin keinoin ole kovin mielekästä.[384] Erityisesti koska tuomioistuin ei ole laillisesti perustettu,[385] on kyseenalaista missä määrin sen ratkaisu voi olla oikeudellisesti velvoittava erityisesti asiassa, joka liittyy olennaisesti Puolan oikeusjärjestelmän rakenteellisiin oikeusvaltiotakeisiin. EU-oikeuden näkökulmasta kansalliset tuomioistuimet eivät voi pätevästi katsoa perussopimusten merkittävimpiin kuuluvia määräyksiä yhteensopimattomiksi kansallisen perustuslain kanssa ilman, että tämä johtaa käytännöllisesti katsoen yhteyden katkeamiseen kyseisen valtion oikeusjärjestelmän ja EU-oikeuden välillä.[386] Asiayhteydessään tarkasteltuna jo pääministerin hakemus itsessään on konfliktihakuisuudessaan SEU 4 artiklan 3 kohdan vilpittömän yhteistyön velvoitteen vastainen. On EU-oikeuden näkökulmasta selvää, että perustuslakituomioistuimen olisi tullut hylätä hakemus perusteettomana.

Ratkaisun oikeudellinen ongelmallisuus ei tietysti tee sen arvioinnista oikeusvaltion kannalta vähemmän tärkeää, päinvastoin. On kuitenkin epäselvää, miten kyseiseen oikeusvaltio-ongelmaan tulisi reagoida. Tulisiko EU:n pyrkiä sanktioimaan Puolaa, vai mahdollisesti jättää ratkaisu huomiotta (jos perustuslakituomioistuinta ei voida pitää laillisena tuomioistuimena)? Komissio on joulukuussa 2021 aloittanut SEUT 258 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn Puolaa vastaan ratkaisun johdosta. Ratkaisulla Puola on komission mukaan

381 Asiassa kuitenkin esitettiin perusteluja vaatimusten tueksi; pääministerin verrattain laajassa kanteessa oli yhteensä 109 sivua. Ks. pääministerin kanne BPRM/5091.5.2021, 29.3.2021 (epävirallinen englanninkielinen käännös), https://ruleoflaw.pl/wp-content/uploads/2021/05/K_3-21_application.pdf (vierailtu 6.1.2022).

382 Ks. EIT Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Puola, tuomio 7.5.2021, nro 4907/18. Ks. myös Wojciech Sadurski, Poland's Constitutional Breakdown. Oxford University Press 2019 (Sadurski 2019), s. 58-88.

383 Ks. nullifikaatio-opista vertailevasti esim. Ran Hirschl, Nullification: Three Comparative Notes, s. 249–273 teoksessa Sanford Levinson (ed), Nullification and Secession in Modern Constitutional Thought. University Press of Kansas 2016.

384 Ks. näin myös esim. Petra Bárd – Adam Bodnar, The end of an era: The Polish Constitutional Court's judgment on the primacy of EU law and its effects on mutual trust. CEPS Policy Insights No 2021-15 / October 2021, s. 2.

385 Ks. edellä av. 324 ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

386 Jotkut ovat jopa spekuloineet, voisiko ko. ratkaisu olla katsottavissa SEU 50 artiklan mukaiseksi EU-eroilmoitukseksi. Ks. Herwig C.H. Hoffman, Sealed, Stamped and Delivered: The Publication of the Polish Constitutional Court's Judgment on EU Law Primacy as Notification of Intent to Withdraw under Art. 50 TEU? Verfassungsblog, 13.10.2021, https://verfassungsblog.de/sealed-stamped-and-delivered/ (vierailtu 8.4.2022).

loukannut EU-oikeuden yleisiä periaatteita, ml. ensisijaisuuden periaatetta.[387] Eroa Puolan ja Saksan perustuslakituomioistuinten tilanteisiin alleviivaa se, että komissio on joulukuussa 2021 sulkenut Saksaa vastaan PSPP-ratkaisun johdosta aloittamansa rikkomusmenettelyn. Perusteluinaan menettelyn päättämiselle komissio on viitannut Saksan hallituksen selvitykseen erityisesti siitä, että se kunnioittaa unionioikeuden ensisijaisuutta, EU-tuomioistuimen ratkaisujen sitovuutta ja katsoo olevansa velvollinen toimimaan jatkossa vastaavien ratkaisujen ehkäisemiseksi.[388]

Vuonna 2021 myös Unkarin oikeusministeri pyysi maan perustuslakituomioistuinta (*Magyarország Alkotmánybírósága*) tarkastelemaan EU-tuomioistuimen ratkaisussaan C-808/18, *komissio v. Unkari*, antamaa tulkintaa turvapaikanhakijoiden kohtelusta Serbian vastaisella rajalla.[389] Tekemässään abstraktin säädösvalvonnan piiriin kuuluvassa hakemuksessa oikeusministeri pyysi arviota EU-tuomioistuimen ratkaisun yhteensopivuudesta Unkarin perustuslain kanssa. Ratkaisussaan 7.12.2021 perustuslakituomioistuin jätti ottamatta suoraan kantaa EU-tuomioistuimen ratkaisun ja perustuslain väliseen suhteeseen katsoen, että sillä ei ollut tähän toimivaltaa kyseisessä menettelyssä. Se kuitenkin totesi viitaten laajasti maan historiaan, että Unkarin valtiollinen täysivaltaisuus ja kansallinen identiteetti edellyttävät oikeutta määrittää, keistä valtion alueella oleva kansa muodostuu.[390] Vaikka suora EU-oikeuden etusijaan kohdistuva konflikti näin vältettiin, on ennakoitavissa, että Unkarin hallitus voi halutessaan nojautua perustuslakituomioistuimen ratkaisuun perustellessaan vastaisuudessa mahdollisia EU-oikeuden vastaisia toimiaan turvapaikanhakijoihin nähden.[391]

---

387 Ks. Euroopan komission tiedote, Rule of Law: Commission launches infringement procedure against Poland for violations of EU law by its Constitutional Tribunal. IP/21/7070, 22.12.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7070.

388 Ks. Euroopan komission lehdistötiedote, December infringements package: key decisions. INF/21/6201, 2.12.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_6201, s. 9.

389 ECLI:EU:C:2020:1029.

390 Ks. Unkarin perustuslakituomioistuin, ratkaisu X/477/2021, englannink. käännös osoitteessa images.dirittounioneeuropea.eu/f/sentenze/documento_46IIb_DUE.pdf (vierailtu 18.1.2022), erit. s. 33 ("the aspiration to enforce the limitation – – that the exercise of the joint competence may not restrict the inalienable right of Hungary to determine its territorial unity, population, form of government and State structure is itself part of Hungary's constitutional identity").

391 Ks. ratkaisun laajemmasta kontekstista mm. Nóra Chronowski – Attila Vincze, Full Steam Back: The Hungarian Constitutional Court Avoids Further Conflict with the ECJ. Verfassungsblog, 15.12.2021, https://verfassungsblog.de/full-steam-back/ (vierailtu 18.1.2022).

Avoimempi yhteenotto vaikuttaa syntyneen Romanian perustuslakituomioistuimen (*Curtea Constituțională*) ja EU-tuomioistuimen välille. Jälkimmäisen annettua 18.5.2021 ratkaisun erityisesti Romanian liittymissopimukseen kuuluvan valvontamekanismin tulkinnasta, perustuslakituomioistuin katsoi, etteivät kyseistä mekanismia koskeva päätös ja siihen perustuvat raportit ole ensisijaisia Romanian perustuslakiin nähden.[392] Toinen ennakkoratkaisuasioiden kokonaisuus on puolestaan johtanut EU-tuomioistuimen 21.12.2021 antamaan ratkaisuun *Eurobox*-asiassa. Kyseessä oli viisi romanialaisten tuomioistuinten, ml. korkein oikeus (Înalta Curte de Casație și Justiție), esittämää ennakkoratkaisupyyntöä, joissa asiallisesti esitettiin maan perustuslakituomioistuimen ratkaisuillaan puuttuvan epäasianmukaisesti yleisten tuomioistuinten ratkaisutoimintaan niin, että korkeissa julkisissa viroissa olevia toimijoita ei saada saatettua rikosvastuuseen.[393]

Eurobox-ratkaisussa EU-tuomioistuin katsoi ensisijaisuuden periaatteen osalta, että Romanian perustuslakituomioistuimen ratkaisut, joilla on edellä mainittu vaikutus, tulee voida tarvittaessa jättää huomiotta kansallisissa rikosprosesseissa.[394] EU-tuomioistuin myös täsmensi, että tällaisesta huomiotta jättämisestä ei voi seurata yleisten tuomioistuinten tuomareihin kohdistuvaa kurinpitomenettelyä.[395] Ratkaisun antamisen jälkeen perustuslakituomioistuin julkaisi 23.12.2021 lehdistötiedotteen, jossa todettiin, että EU-tuomioistuimen ratkaisusta huolimatta perustuslakituomioistuimen oikeuskäytäntö säilyy voimassa ja että ensisijaisuuden periaatteen soveltaminen kyseisen ratkaisun edellyttämällä tavalla ei ole suoraan mahdollista ilman muutoksia Romanian perustuslakiin.[396] Vaikka kyseessä on vain lehdistötiedote, jonka oikeuslähdeopillinen painoarvo on vähäinen ellei olematon, perustuslakituomioistuimen näkemys vaikuttaisi olevan ristiriidassa sen tulkinnan kanssa, joka EU-tuomioistuimella on unionin oikeuden ensisijaisuudesta.

Yhteenvetona näistä tuomioistuinratkaisuista voidaan todeta, että vaikka EU-oikeuden ensisijaisuus on lähtökohtaisesti vakiintunut periaate, viime aikoina erityisesti eräät perustuslakituomioistuimet ovat suhtautuneet absoluuttiseen ensisijaisuuteen varsin

392 Ks. yhd. asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, Asociaţia "Forumul Judecătorilor din România" ym., ECLI:EU:C:2021:393. Ks. perustuslakituomioistuimen ratkaisusta 390/2021 esim. Bianca Selejan-Gutan, A Tale of Primacy Part. II: The Romanian Constitutional Court on a Slippery Slope. Verfassungsblog, 18.6.2021, https://verfassungsblog.de/a-tale-of-primacy-part-ii/ (vierailtu 18.1.2022).

393 Ks. yhd. asiat C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on PM ym. (Eurobox), ECLI:EU:C:2021:1034.

394 Ks. ibid., 262 kohta

395 Ks. ibid., erit. 260 kohta.

396 Ks. lehdistötiedote 23.12.2021, perustuslakituomioistuimen verkkosivulla osoitteessa https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-23-decembrie-2021/ (vierailtu 18.1.2022) sekä Bianca Selejan-Gutan, Who's Afraid of the „Big Bad Court"? Verfassungsblog, 10.1.2022, https://verfassungsblog.de/whos-afraid-of-the-big-bad-court/, vierailtu 18.1.2022.

kriittisesti.[397] Erinäiset ultra vires- ja identiteettikontrollidoktriinit eivät sinänsä ole uusi asia EU-oikeuden ja kansallisten valtiosääntöjärjestelmien välisessä suhteessa. Uutta on kuitenkin se, että edellä kuvatuissa tapauksissa kansalliset tuomioistuimet ovat räikeimmillään edenneet suoranaiseen nullifikaatioon, jossa EU-tuomioistuimen ratkaisun sitova vaikutus konkreettisessa tilanteessa pyritään tekemään tyhjäksi. Eräät jäsenvaltiot osoittavat toimillaan piittaamattomuutta EU-tuomioistuimen tuomioista.[398] Lisäksi on havaittavissa, että jäsenvaltioiden hallitukset pyrkivät käyttämään kansallisia tuomioistuimia EU-vastaisen politiikan välineinä, esittämällä niille suoranaisia pyyntöjä EU-tuomioistuimen ratkaisujen katsomisesta kansallisen perustuslain vastaisiksi.[399]

Kehitys on paitsi EU-oikeuden aseman, myös oikeusvaltion kannalta varsin ongelmallista. Kuten edellä on todettu, oikeusvaltio on systeemikäsite. Pelkän yksittäisen oikeussäännön rikkomista ei lähtökohtaisesti ole pidettävä ”oikeusvaltiorikkomuksena”, mutta yksittäinen lainvastaisuus voi kuitenkin ilmentää valtiojärjestyksen tai oikeusjärjestelmän rakenteellisia ongelmia. Näin on erityisesti silloin, jos lainvastainen toiminta loukkaa vakavasti oikeusvaltion ydinperiaatteita. EU-oikeuden ensisijaisuuden loukkauksilla on yksittäistapausta laajempaa vaikutusta. Ensisijaisuus on EU-oikeuden rakenteellinen tae unionitasoisten oikeuksien yhdenmukaisesta toteutumisesta kaikissa jäsenvaltioissa. Ylimpien tuomioistuinten ja perustuslakituomioistuinten vastustus EU-oikeuden absoluuttista ensisijaisuutta koskien ei sinänsä ole mikään uusi asia.[400] Jos EU-tuomioistuimen ratkaisujen vastustus kuitenkin on osa laajempaa oikeusvaltion periaatteiden torjumista, kyse ei ole enää vain valtiosääntöpluralismiin kuuluvista eriävistä mielipiteistä, vaan tilanteesta, johon voi olla tarvetta vastata oikeusvaltiorikkomuksena.[401]

---

397 Ks. myös Oikeusvaltiokertomus 2021: Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa, s. 23-24.

398 Ks. myös Oikeusvaltiokertomus 2021: Puolan maaluku, s. 3, jonka mukaan Puola ei noudata Unionin tuomioistuimen varapresidentin 21.5.2021 antamaa määräystä asiassa C-121/21 R, Tšekki v. Puola, ECLI:EU:C:2021:420, joka velvoittaa Puolan lopettamaan välittömästi ruskohiilen louhinnan Turówin kaivoksessa, vaan vetoaa energiavarmuuteen liittyviin syihin.

399 Ks. erit. em. Puolan perustuslakituomioistuimen asia K 3/21. Ks. myös em. Ranskan *Conseil d'État*:n asia French Data Network ym. sekä Unkarin perustuslakituomioistuimen ratkaisu X/477/2021, joissa tuomioistuimet torjuivat joko nimenomaisesti tai epäsuorasti hallitusten esitykset tutkia EU-tuomioistuimen ratkaisun oikeellisuus.

400 Ks. esim. Alter 2003.

401 Ks. valtiosääntöpluralismia koskevasta keskustelusta esim. Matej Avbelj – Jan Komarék, Constitutional pluralism in the European Union and beyond. Hart 2012.

4.2 Oikeusvaltiorikkomuksiin puuttuminen

4.2.1 SEU 7 artikla: sanktiot

EU:n arvojen rikkomisen, ml. oikeusvaltiorikkomusten, valvonta on perussopimuksissa järjestetty nimenomaisesti SEU 7 artiklassa. Artikla sisällytettiin ensimmäistä kertaa perussopimuksiin Amsterdamin sopimuksella vuonna 1998, minkä jälkeen sitä on täydennetty.[402] Tarkoitus oli valmistautua EU:n suureen itälaajentumiseen, joka nähtiin mahdollisuutena Euroopan poliittiseen yhdentymiseen, mutta myös vakavana riskinä unionin yhtenäisyyden kannalta.[403] Sopimusmääräyksen esikuvina toimivat muun ohella YK:n ja Euroopan neuvoston peruskirjojen sanktiomenettelyt kuitenkin niin, että viimesijaisena sanktiona kyseeseen tulisi vain oikeuksien pidättäminen, ei varsinainen erottaminen.[404] Jos jäsenvaltion katsottaisiin rikkoneen ”vakavasti ja jatkuvasti” unionin perustana olevia ”periaatteita”, tältä voitaisiin pidättää paitsi äänioikeus, myös muita oikeuksia, esimerkiksi EU:lta maksettavat taloudelliset tuet.[405]

Nykymuotoisen määräyksen sisältö puolestaan liittyy 2000-luvun taitteen poliittiseen tilanteeseen. Jörg Haiderin äärioikeistolaisen puolueen noustua hallitukseen Itävallassa, muut jäsenvaltiot asettivat Itävallalle kansainvälisoikeudellisia sanktioita perussopimusten järjestelmän ulkopuolella.[406] EU-toimielimet kritisoivat jäsenvaltioiden yksipuolista toimintaa.[407] Asiantuntijaryhmä, johon kuului muiden ohella entinen tasavallan presidentti

402 Sinänsä vastaavaa tarvetta sanktioille pohdittiin jo 1950-luvulla erityisesti suunniteltaessa Euroopan poliittista yhteisöä, ks. esim. Grainne De Burca, The road not taken: the European Union as a global human rights actor. American Journal of international law 105(4) 2011, s. 649-693, s. 656.

403 Reflection Group’s Report (Messina, 2 June 1995 – Brussels, 5 Dec. 1995), DOC/95/8, 5.12.1995, 7 kohta, jossa todetaan tehtävien uudistusten yhtenä tavoitteena olevan “[t]o ensure that the next enlargement does not weaken, change the nature of or actually break up the Union”. Ks. uuden sopimusmääräyksen osalta 33 kohta. Ks. myös SEU 7 artiklan taustasta Wojciech Sadurski, Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haider. Columbia Journal of European Law 16(3) 2010, s. 385-426.

404 Ks. esim. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä, HE 245/1997 vp, s. 51-52

405 Ks. ibid. s. 52. (HE 245/1997 vp)

406 Ks. esim. Matthew Happold, Fourteen against One: The EU Member States’ Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government. The International and Comparative Law Quarterly 49(4) 2000, s. 953-963.

407 ibid. s. 956-957.

Martti Ahtisaari, laati raportin Itävallan demokratiatilanteesta.[408] Tapahtumasarja paljasti, että EU-oikeuden sisäiset sanktiomekanismit eivät tarjonneet riittävää keinovalikoimaa tilanteessa, jossa jäsenvaltion sisäinen kehitys saattaisi johtaa unionin perusperiaatteiden loukkaukseen. Vuoden 2001 Nizzan sopimuksella perussopimuksiin lisättiin rikkomusten ennaltaehkäisyyn pyrkivä ja dialogia painottava kohta, jonka perusteella voidaan todeta olevan olemassa "selvä vaara", että jokin jäsenvaltio rikkoo vakavasti kyseisiä periaatteita, sekä antaa sille "aiheellisia suosituksia".[409]

SEU 7 artiklaan kuuluu siten itse asiassa kaksi eri menettelyä. Artiklan 1 kohdan mukainen, dialogia painottava ennaltaehkäisyyn keskittyvä menettely, sekä 2 kohdassa oleva sanktiointimenettely. Lisäksi EU-toimielimet ovat kehittäneet liitännäisiä selvitys- ja seurantamenettelyjä. Erityisesti oikeusvaltiorikkomuksia silmällä pitäen komissio julkaisi vuonna 2014 nk. toimintakehyksen oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi ("Rule of Law Framework").[410] Toimintakehystä on perusteltu tarpeella luoda väline komission ja jäsenvaltion väliselle varhaiselle keskustelulle, kun havaitaan mahdollisuus siihen, että jäsenvaltiossa on syntymässä "oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuva järjestelmätason uhka".[411] Kyseessä on siten SEU 7 artiklan käynnistämistä edeltävä hallinnollinen menettely, jossa komissio käy ennaltaehkäisevää keskustelua jäsenvaltion kanssa "järjestelmää koskevi[st]a" uhista.[412]

SEU 7 artikla mahdollistaa periaatteessa hyvin laajakantoiset toimet jäsenvaltion sanktioimiseksi. Artiklan juridinen ominaispiirre on, että sitä ei sovelleta vain EU-oikeuden soveltamisalalla.[413] Kaikki jäsenvaltioiden toiminta, jossa on kyse unionin arvojen, ml. oikeusvaltion, vakavasta ja jatkuvasta loukkaamisesta, oikeuttaa unionin puuttumisen tilanteeseen. Dialogin käymisen ohella EU:n on mahdollista sanktiomenettelyn nojalla "pidättää väliaikaisesti tietyt perussopimuksista johtuvat asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet, mukaan lukien kyseisen jäsenvaltion hallituksen edustajan äänioikeuden neuvostossa".[414]

---

408 Martti Ahtisaari – Jochen Frowein – Marelino Oreja, Report. Adopted in Paris on 8 September 2000, UN Treaty Body Database, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/AUT/INT_CCPR_NGO_AUT_89_8061_E.pdf, vierailtu 25.1.2022.

409 Ks. Nizzan sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta, EYVL C 80, 10.3.2001, s. 1, 1 artikla.

410 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, COM(2014) 158 final, 11.3.2014.

411 Ibid., s. 5.

412 Ibid., s. 7. Ks. myös Leonard Besselink, The Bark, the Bite, and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives, s. 128–144 teoksessa Jakab – Kochenov 2017.

413 Ks. näin jo esim. komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklasta. Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen, KOM(2003) 606 lopullinen, 15.10.2003, s. 5.

414 Ks. SEU 7 artiklan 3 kohta.

Määräyksen nojalla on teoriassa mahdollista pidättää jopa kaikki unionijäsenyydestä valtiolle johtuvat oikeudet (velvollisuuksien pysyessä muuttumattomina), mutta oikeuksien pidättämisessä tulee huomioida erityisesti niiden ”mahdolliset” vaikutukset luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin.[415] Periaatteessa sanktioiden ei tulisi vaikuttaa kyseisen valtion kansalaisten oikeuksiin, mitä voi tosin käytännössä olla vaikeaa välttää.[416] Määräyksen nojalla ei ole mahdollista erottaa jäsenvaltiota.[417]

Vaikka SEU 7 artikla periaatteessa mahdollistaa laajan puuttumisen oikeusvaltiorikkomuksiin, käytännössä menettelyn käyttämiseksi tarvittavat äänestyssäännöt asettavat sen toimivuudelle huomattavia rajoitteita. Jo artiklan 1 kohdan mukainen suositusten antaminen oikeusvaltiorikkomuksen selvän vaaran toteamisen perusteella edellyttää neljän viidesosan enemmistöä unionin neuvostossa. Varsinainen tulikoe menettelylle on kuitenkin artiklan 2 kohdan edellyttämä yksimielinen päätöksenteko Eurooppa-neuvostossa, jonka tulee todeta SEU 2 artiklan mukaisten arvojen loukkaus ennen kuin menettelyssä voidaan asettaa sanktioita. SEUT 354 artiklan mukaisesti jäsenvaltiota, jota äänestys koskee, ei lasketa mukaan päätöstä tehtäessä toimitettavassa äänestyksessä, mutta tästä huolimatta 26 jäsenvaltion yksimielisen näkemyksen saavuttaminen oikeusvaltiokysymyksissä on erittäin haasteellista.

Komissio ja Euroopan parlamentti ovat molemmat käyttäneet SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaista aloiteoikeuttaan ja esittäneet unionin neuvostolle oikeusvaltiorikkomusten olemassaolon toteamista Puolassa ja Unkarissa.[418] Toistaiseksi neuvosto ei ole kuitenkaan tehnyt päätöstä, jolla se katsoisi kyseisten jäsenvaltioiden tilanteen muodostavan selvän vaaran oikeusvaltioperiaatteen vakavalle ja jatkuvalle rikkomiselle. Vaikka SEU 7 artiklan 1

415 SEU 7 artiklan 3 kohta. Ks. myös esim. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä, HE 245/1997 vp, s. 51-52.

416 ibid.

417 Ks. näin myös esim. asia C-621/18, Andy Wightman ym. v. Secretary of State for Exiting the European Union, ECLI:EU:C:2018:999, 65 kohta. Vrt. erottamisesta kansainvälisoikeudellisena vastatoimena Pekka Pohjankoski, Expulsion of a Member State from the European Union: Ultimate Remedy?, s. 321-337 teoksessa Koen Lenaerts – Jean-Claude Bonichot – Heikki Kanninen – Caroline Naômé – Pekka Pohjankoski (eds), An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas. Hart 2019.

418 Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa COM(2017) 835 final, 20.12.2017, sekä 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)). Jälkimmäisen osalta ks. myös asia C-650/18, Unkari v. Euroopan parlamentti, ECLI:EU:C:2021:426.

kohdan mukaisen menettelyn käyttö ei ole muodollinen edellytys 2 kohdan mukaisen sanktiopäätöksen tekemiselle, on luontevaa, että dialogiin pyrkivää 1 kohdan menettelyä yritetään käyttää ensin. Jos tarvittavaa enemmistöä ei saada 1 kohdan mukaisesti, ei 2 kohdan menettelylle ole edellytyksiä. Siten komissio ja parlamentti eivät ymmärrettävästi ole toistaiseksi esittäneet oikeusvaltiorikkomusten toteamista suoraan Eurooppa-neuvostolle, jossa rikkomuksen toteamiseksi vaaditaan yksimielisyyttä.

Vaikka SEU 7 artiklan mukaista menettelyä ei ole toistaiseksi käytetty sanktioiden määräämiseen, ei sen välillistä vaikutusta oikeusvaltiokeskusteluun EU:ssa tule täysin sivuuttaa. Paitsi komission oikeusvaltiota koskevan toimintakehyksen piirissä, myös toimielinten tekemien menettelyn käynnistämistä koskevien ehdotusten pohjalta EU:ssa on käyty paljon keskustelua oikeusvaltiotilanteesta Euroopassa yleisesti sekä myös asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa. Jo pelkkien ehdotusten tekeminen antaa selkänojaa kyseisissä jäsenvaltioissa toimiville järjestöille sekä muille oikeusvaltioasioissa aktiivisille toimijoille pitää epäkohtia esillä. Lisäksi näillä virallisilla ehdotuksilla on ollut osansa EU-tuomioistuimessa ja kansallisissa tuomioistuimissa käytävissä oikeudenkäynneissä, joissa niihin on viitattu osoituksena oikeusvaltiotilanteen huonontumisesta kyseessä olevissa jäsenvaltioissa, minkä johdosta pelkälle ehdotukselle on annettu juridista merkitystä.[419] Siten jo SEU 7 artiklan mukaisesta menettelystä keskustelemisella on oma roolinsa oikeusvaltio-ongelmia ratkottaessa.

Voidaan kuitenkin kysyä, onko SEU 7 artiklaan jäänyt eräänlainen valuvika. Artiklan 2 kohdan yksimielisyysvaatimuksella on toki pyritty siihen, että EU:n arvoihin kohdistuvan uhan pitää olla kiistaton ja kynnys sanktioiden käyttöön on haluttu pitää korkeana. Kuitenkin käytännössä tämä on johtanut siihen, että kaksi jäsenvaltiota – Puola ja Unkari, joihin molempiin kohdistuu erilliset SEU 7 artiklan mukaiset menettelyt, katsovat voivansa halvaannuttaa kyseisen menettelyn äänestämällä vastavuoroisesti toiseen kohdistuvaa menettelyä vastaan, turvaten näin keskinäiset selustansa. Ottaen huomioon, että 2000-luvun alun Itävaltaa koskeneessa tilanteessa kaikki muut jäsenvaltiot toimivat asiassa yhtenä rintamana, on luultavaa, että kahden oikeusvaltioperiaatetta rikkovan jäsenvaltion yhteistoimintaan ei varauduttu määräystä laadittaessa. Tällainen yhteistoiminta menettelyn tukahduttamiseksi on vastoin perussopimusten henkeä. On ongelmallista, jos SEU 2 artiklan mukaisten arvojen puolustamismahdollisuudet riippuvat käytännössä rikkomuksista syytettyjen valtioiden opportunistisesta yhteistyöstä kulloisenkin reaalipoliittisen tilanteen mukaan.

419 Ks. esim. asia C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet), ECLI:EU:C:2018:586 sekä edellä luvussa 3 käsitellyt ratkaisut.

Mitä sitten on tehtävissä SEU 7 artiklan mukaisen menettelyn tehostamiseksi? Varsinaisten sanktioiden osalta on oikeustieteen piirissä esitetty, että SEU 7 artiklan hengen mukaista olisi voida toteuttaa ”yhdistetty menettely” kahta jäsenvaltiota vastaan, joiden rikkomukset erikseen arvioituina loukkaavat kyseisessä määräyksessä tarkoitetusti oikeusvaltiota.[420] Perussopimusten sanamuoto, jossa viitataan ”jäsenvaltioon” yksikössä, ei tue yhdistetyn menettelyn mahdollisuutta. Voidaan kuitenkin pohtia, voitaisiinko jäsenvaltion katsoa menettävän oikeutensa äänestää SEU 7 artiklan mukaisissa äänestyksissä toista jäsenvaltiota koskevaa ehdotusta vastaan, jos siihen itseensä kohdistuu vastaava ehdotus. Voisiko tietoisessa yhteistyössä olla kyse esimerkiksi oikeuksien väärinkäytön kiellon vastaisesta toiminnasta?[421] Viimekädessä EU-tuomioistuin saattaa joutua ratkaisemaan tällaisen toimintatavan lainmukaisuuden SEUT 269 artiklan mukaisen menettelyllisiin kysymyksiin rajoittuvan toimivaltansa puitteissa.[422] Tällaisen SEU 7 artiklan soveltamisen edellytyksenä on joka tapauksessa jäsenvaltioiden poliittinen tahto toimia, sillä menettelyn käynnistäminen on poliittisten toimijoiden käsissä.

4.2.2 EU:n varojenkäytön ehdollisuus

Oikeusvaltiorikkomusten kytkeminen EU:n varojenkäyttöön on pitkään ollut julkisen keskustelun kohteena. Vastatakseen oikeusvaltiotilanteen heikentymiseen, unionin neuvosto ja parlamentti ovat säätäneet vuoden 2020 lopulla nk. ehdollisuusasetuksen 2020/2092. Asetus hyväksyttiin yhdessä koronapandemian nk. elvytyspaketin ja EU:n monivuotisen

420 Ks. esim. Alexander Thiele, *Art. 7 EUV im Quadrat? Zur Möglichkeit von Rechtsstaats-Verfahren gegen mehrere Mitgliedsstaaten. Verfassungsblog,* 24.7.2017, https://verfassungsblog.de/art-7-euv-im-quadrat-zur-moeglichkeit-von-rechtsstaats-verfahren-gegen-mehrere-mitgliedsstaaten/ (vierailtu 6.4.2022)

421 Oikeuskäytännöstä koskien oikeuden väärinkäytön kieltoa EU-oikeuden yleisenä oikeusperiaatteena, ks. esim. julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus asiassa C-255/02, Halifax plc ym. v. Commissioners of Customs and Excise, EU:C:2005:200, 62-71 kohdat. Ks. myös Alexandre Saydé, Abuse of EU Law and Regulation of the Internal Market. Hart Publishing 2014.

422 Ks. Klaus Bachmann, *Beyond the Spectacle: The European Parliament's Article 7 TEU Decision on Hungary. Verfassungsblog,* 17.9.2018, https://verfassungsblog.de/beyond-the-spectacle-the-european-parliaments-article-7-teu-decision-on-hungary/, vierailtu 7.4.2022, jossa arvioidaan EU-tuomioistuimen kumoavan mahdollisen SEU 7 artiklan nojalla tehdyn ”yhteispäätöksen”. Ks. EU-tuomioistuimen rajatusta toimivallasta myös asia T-337/03, Luis Bertelli Gálvez v. Euroopan yhteisöjen komissio, ECLI:EU:T:2004:106.

rahoituskehyksen kanssa.[423] Tämän sääntelykokonaisuuden osana ehdollisuusasetuksella voidaan tarvittaessa puuttua jäsenvaltioille EU:n maksamiin suoritteisiin, ml. elvytyspaketti, jos niiden katsotaan rikkoneen oikeusvaltioperiaatetta.[424] Oikeusvaltion kunnioittaminen on tarkoitettu ehdoksi kaikelle EU:n varojenjaolle. Määräenemmistöllä hyväksytyn asetuksen julkilausuttuna tavoitteena on EU:n varojenkäytön asianmukaisuuden varmistaminen kasvavien oikeusvaltio-ongelmien keskellä jäsenvaltioissa, mutta sen taustalla on vaikuttanut vahvasti SEU 7 artiklan hampaattomuus oikeusvaltion turvaamisessa.

EU-varoihin liittyvä ehdollisuus ei sinänsä ole uusi asia. Jo vuosikymmenten ajan erilaisten EU-tukien myöntämisen ehtona on ollut niiden käyttö sovellettavan lainsäädännön ja niille asetetun tarkoituksen mukaan, johon on ajan myötä liitetty myös laajempi vaatimus jäsenvaltioiden varoja hallinnoivien elinten ja niiden käyttämien menettelyjen asianmukaisuudesta.[425] Esimerkiksi voimassa olevien EU:n yhteisen maatalouspolitiikan yleisasetuksen sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen käyttöä sääntelevän nk. ERI-yleisasetuksen nojalla EU:n talousarviosta maksettavia suorituksia voidaan oikaista sääntöjenvastaisen käytön tilanteissa.[426] Oikeuskäytännössä sääntöjenvastaisuuden käsitettä on tulkittu laajasti.[427] Lisäksi jos käytössä havaitaan ”systeemistä” sääntöjenvastaisuutta, maksujen jäädyttäminen on mahdollista toteuttaa laajemmin.[428] EU-tuomioistuimen mukaan

423 Ks. neuvoston asetus (EU) 2020/2094, annettu 14 päivänä joulukuuta 2020, Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-kriisin jälkeisen elpymisen tukemiseksi, EUVL L 433I , 22.12.2020, s. 23 ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2093, annettu 17 päivänä joulukuuta 2020, vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta, EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 11.

424 Ks. Ehdollisuusasetus 2020/2092, johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

425 Ks. esim. jo kumottu varainhoidon valvonnasta ja mahdollisten oikaisujen tekemisestä neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1999, rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä. EYVL L 161, 26.6.1999, s. 1, 38 ja 39 artiklat.

426 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1060, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä, EUVL L 231, 30.6.2021, s. 159 (ERI-yleisasetus), erit. 104 artikla. Ks. myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta, EUVL L 347, 20.12.2013, s. 549, erit. 54 artiklan 5 kohdan c alakohta.

427 Ks. esim. asia T-265/08, Saksan liittotasavalta v. Euroopan komissio, ECLI:EU:T:2012:434, 40 kohta.

428 Ks. systeemisen sääntöjenvastaisuuden määritelmästä, ERI-yleisasetuksen 2 artiklan 33 kohta.

myös sääntöjenvastaisuudet, joilla ei ole välitöntä vaikutusta EU:n talousarvioon, voivat vaikuttaa negatiivisesti sen taloudellisiin intresseihin.[429]

Komission alun perin vuonna 2018 laatiman ehdollisuutta koskeneen asetusehdotuksen julkilausuttuna tarkoituksena oli puuttua oikeusvaltiollisuuden ”yleisiin puutteisiin” jäsenvaltioissa EU:n varojenkäytön turvaamiseksi.[430] Lainsäädäntöprosessin aikana asetukseen lisättiin tarkennuksia, jotka kytkevät asetuksen soveltamisalan alkuperäistä ehdotusta tiukemmin EU:n varainhoidon ja taloudellisten etujen turvaamiseen.[431] Lopullisen asetuksen otsikossa viitataan EU:n talousarviota koskevaan ”yleiseen ehdollisuusjärjestelmään”, mutta lainsäädännön aineellisen sisällön perusteella kyseessä on edelleen nimenomaan oikeusvaltioperiaatteen rikkomistilanteita koskeva ehdollisuus.[432] Komissio on laatinut suuntaviivat ehdollisuusasetuksen tarkemmasta soveltamisesta, joissa täsmennetään menettelyä muun ohella ehdotettujen toimien suhteellisuuden osalta.[433]

Ehdollisuusasetuksen 2020/2092 soveltamisen haasteena on tasapainon löytäminen asetuksen yleisesti soveltuvan luonteen ja EU:n talousarviota sekä taloudellisia intressejä koskevan liitynnän välillä. Asetuksen yleisellä ehdollisuusjärjestelmällä voidaan yhtäältä puuttua sinänsä EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolisiinkin oikeusvaltiorikkomuksiin. Toisaalta asetuksella mahdollistetaan jäsenvaltiolle osoitettujen EU-varojen pidättäminen vain tilanteessa, jossa oikeusvaltioperiaatteen rikkominen ”vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa” EU-varoihin ”riittävän suoraan”.[434] EU-tuomioistuin on Puolan ja Unkarin asetusta vastaan nostaman kumoamiskanteen johdosta antamassaan tuomiossa katsonut, että kyseisellä liittymällä tarkoitetaan ”aitoa” yhteyttä oikeusvaltiorikkomuksen ja EU-varoihin kohdistuvan vaikutuksen välillä.[435] Kyseisen yhteyden lopullinen määrittely jäänee myöhemmän tuomioistuinkäytännön tehtäväksi.

---

429 Ks. mm. asia C-199/03, Irlanti v. Euroopan yhteisöjen komissio, ECLI:EU:C:2005:548, 31 kohta.

430 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita, COM(2018) 324 final, 2.5.2018.

431 Ks. Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston kompromissiteksti “Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027 and Recovery package – Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget”, neuvoston asiakirja 12616/20, 6.11.2020, s. 12.

432 Ks. Ehdollisuusasetus 2020/2092, 1 artikla.

433 Komission tiedonanto: Suuntaviivat yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi annetun asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 soveltamisesta, 2.3.2022, C(2022) 1382 final, erit. s. 14–16.

434 Ks. Ehdollisuusasetus 2020/2092, 4-5 artiklat.

435 Ks. esim. asia C-156/21, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:97, 147 kohta.

Asetuksen piirissä toteutettavien toimenpiteiden oikeasuhteisuuden arviointi on haastavaa. Erityisesti loukkausten luonne, vakavuus, laajuus, kesto, toistuvuus, tahallisuus, taloudelliset vaikutukset EU:n kannalta ja jäsenvaltion yhteistyö asian selvittämisessä tulee huomioida.[436] Mutta miten rikkomusten vakavuus mitataan? Ja miten mahdolliset EU-varoihin kohdistuvat oikaisut lasketaan? Edellä mainittujen kriteerien lisäksi asetuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan "[t]oimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan kohdistettava sellaisiin unionin toimiin, joihin rikkominen vaikuttaa". Käytännössä ongelmalliseksi voi myös muodostua varsinaisten viimekätisten tuensaajien aseman takaaminen. Ehdollisuusasetuksen mukaisilla toimenpiteillä jäsenvaltiolta ei poisteta velvollisuutta maksaa varoja tuensaajille, mutta niitä ei makseta EU:n talousarviosta vaan kansallisista varoista.[437] Jos tällaisia varoja ei ole kansallisesti budjetoitu, on vähintäänkin olemassa riski, että kyseinen velvoite voi jäädä kuolleeksi kirjaimeksi.

Menettelyssä varojen pidättämiseksi komissio arvioi jäsenvaltion tilannetta ja tullessaan tulokseen, että oikeusvaltioperiaatteen rikkominen voi asetuksen 4 artiklassa tarkoitetulla tavalla vaikuttaa EU:n talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen, se käy kyseisen jäsenvaltion kanssa keskustelua. Komissio myös viestii parlamentille käymästään dialogista. Jos komissio jäsenvaltion vastauksesta huolimatta katsoo, että oikeusvaltioperiaatetta rikotaan, se antaa neuvostolle ehdotuksen täytäntöönpanopäätökseksi.[438] Ehdotuksessa esitetään jäsenvaltioon kohdistuvat, komission näkemyksen mukaan "asianmukaiset" toimenpiteet. Neuvosto hyväksyy täytäntöönpanopäätöksen, tarvittaessa muutoksin, määräenemmistöllä.[439] Määräenemmistöpäätös tarkoittaa muun ohella sitä, että päätösesityksen hylkäämiseksi tarvitaan aina vähintään neljä sitä vastaan tai tyhjää äänestävää jäsenvaltiota (pienempien jäsenvaltioiden tapauksessa useampia).[440]

Yksimielisyysvaatimus ei siten ole ongelma ehdollisuuden käytännön toimivuuden kannalta. Ehdollisuustoimenpiteet ovat toisaalta valituskelpoisia. Toisin kuin SEU 7 artiklan mukaisessa, korostetun poliittisluonteisessa menettelyssä, ehdollisuusasetuksen mukaiset toimenpidepäätökset ovat EU-toimielimen päätöksiä, joiden pätevyyden voi riitauttaa EU-tuomioistuimessa. Ehdollisuusasetuksen 2020/2092 6 artiklan 9 kohdan mukaisista

436 Ks. myös Ehdollisuusasetus 2020/2092, 5 artiklan 3 kohta, 6 artiklan 3 kohta sekä johdanto-osan 18. perustelukappale.

437 Ks. Ehdollisuusasetus 2020/2092, 5 artiklan 4-5 kohdat sekä johdanto-osan 19. perustelukappale.

438 Ks. menettelystä Ehdollisuusasetus 2020/2092, 6 artikla.

439 Ks. SEU 16 artiklan 3 kohta ja Ehdollisuusasetus 2020/2092, 6 artiklan 11 kohta.

440 Kyseisen vähemmistön tulee lisäksi edustaa vähintään 35 %:a EU:n väestöstä. Ks. mm. SEU 16 artiklan 4 kohta. Ks. yleisesti esim. www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/voting-system/qualified-majority/, vierailtu 5.4.2022,.

toimenpiteistä päätetään SEUT 291 artiklan 2 kohdan mukaisella neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä. Tällaisia päätöksiä vastaan nostetut kanteet kuuluvat Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 51 artiklan 1 kappaleen a alakohdan mukaisesti unionin yleisen tuomioistuimen toimivaltaan ensimmäisenä oikeusasteena. Yleisen tuomioistuimen ratkaisuista on mahdollista valittaa unionin tuomioistuimeen.

Ehdollisuusasetus 2020/2092 on jo ennen käyttöönottoaan poikinut useita oikeudenkäyntejä koskien EU:n toimivaltaa sen säätämiseksi ja komission ratkaisua odottaa kyseisten oikeudenkäyntien lopputulosta ennen asetuksen varsinaista käyttöönottoa.[441] On oletettavaa, että käyttöönottonsa jälkeenkin ehdollisuusasetus tulee synnyttämään erimielisyyksiä EU-tuomioistuimen ratkottavaksi. Erityisesti asetuksen 4 artiklassa edellytetty ”riittävän suora” vaikutus EU-varoihin tai taloudellisiin intresseihin voi johtaa kiperiin oikeudellisiin arviointitilanteisiin. Voidaan pohtia, ovatko tällaiset oikeudenkäynnit omiaan haittaamaan asetuksen tehokasta toimintaa. Sinänsä kanteella ja mahdollisella valituksella ei kuitenkaan ole lykkäävää vaikutusta, joten komissio voi neuvoston täytäntöönpanopäätöksen nojalla toteuttaa siinä mainitut toimenpiteet mahdollisesta tuomioistuinprosessista huolimatta.[442]

Eri asia on, että EU-tuomioistuin voi tällaisissa oikeudenkäynneissä joutua ottamaan kantaa siihen, onko jäsenvaltio mahdollisesti rikkonut oikeusvaltion periaatteita komission ja neuvoston esittämällä tavalla. Tämä ei kuitenkaan ole EU-toimielinten välisen toimivallanjaon tai EU-tuomioistuimen toimivallan kannalta ongelmallista. EU-tuomioistuin on ottanut asiaan kantaa ehdollisuusasetuksen pätevyyttä koskeneissa tuomioissaan, joissa se on katsonut, että tällainen arviointi ei ole SEU 7 artiklan ja SEUT 269 artiklan vastaista. EU-tuomioistuimen näkökulmasta ehdollisuusasetuksessa 2020/2092 kyse on SEU 7 artiklasta erillisestä menettelystä, minkä johdosta myöskään SEUT 269 artiklan mukaiset EU-tuomioistuimen rajattua toimivaltaa koskevat määräykset eivät sovellu.[443]

4.2.3 Rikkomusmenettely

SEU 17 artiklassa määritetyn mandaattinsa mukaisesti komissio valvoo EU-oikeuden noudattamista jäsenvaltioissa. Tähän kuuluu erityisesti EU-oikeuden täytäntöönpanon

441 Ks. asia C-156/21, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:97, ja Euroopan unionin neuvosto, C-157/21, Puola v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, ECLI:EU:C:2022:98, sekä asia C-657/21, Euroopan parlamentti v. Euroopan komissio (vireillä), kanne 29.10.2021

442 Ks. SEUT 278 artikla ja Euroopan unioin tuomioistuimen perussäännön 60 artikla.

443 Ks. erit. asia C-156/21, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:97, 192-193 kohdat.

oikeellisuuden seuraaminen sekä tarvittaessa nk. rikkomusmenettelyjen käynnistäminen jäsenvaltioita vastaan.[444] Rikkomusmenettelystä määrätään SEUT 258 artiklassa, jonka nojalla komissio (tai SEUT 259 artiklan nojalla myös toinen jäsenvaltio) voi nostaa kanteen unionin oikeutta väitetysti rikkovaa jäsenvaltiota vastaan EU-tuomioistuimessa saadakseen todetuksi EU-oikeudellisien velvollisuuksien rikkomisen.[445] Jäsenvaltioilla on velvollisuus laittaa EU-tuomioistuimen tuomiot täytäntöön, mutta jos täytäntöönpano viivästyy, komissio voi nostaa uuden kanteen SEUT 260 artiklan nojalla ja vaatia EU-tuomioistuinta asettamaan jäsenvaltiolle taloudellisia seuraamuksia aiemman tuomion täytäntöön panemiseksi.[446]

Viime vuosina on käyty aktiivista keskustelua mahdollisuudesta käyttää rikkomusmenettelyä myös oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvien rikkomusten sanktioimiseen.[447] Komission vakiintuneen näkemyksen mukaan SEUT 258 artiklan mukainen rikkomusmenettely on soveltuva väline vain silloin, kun käsillä olevat oikeusvaltio-ongelmat ”merkitsevät samalla EU:n lainsäädännön tietyn säännöksen rikkomista”.[448] Lähestymistapa ei siten sulje pois rikkomusmenettelyn käyttöä EU-oikeuden valvontaan sellaisten rikkomusten yhteydessä, jotka liittyvät laajempaan oikeusvaltio-ongelmaan. Toisaalta komissio ei ole toistaiseksi katsonut mahdolliseksi käyttää menettelyä esimerkiksi yksinomaan unionin SEU 2 artiklassa mainittujen arvojen valvomiseen. Tämä on ymmärrettävää, sillä SEUT 258 artiklan sanamuodon mukaan rikkomusmenettely tulee kyseeseen silloin, kun jäsenvaltio on konkreettisesti jättänyt täyttämättä sille ”perussopimusten mukaan kuuluvan

444 Ks. esim. komission ”Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisen valvonta: Vuosikertomus 2020”, COM(2021) 432 final, 23.7.2021. Ks. myös Komission tiedonanto – EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla, C/2016/8600, EUVL C 18, 19.1.2017, s. 10.

445 Ks. menettelystä esim. Tristan Materne, La procédure en manquement d’État. Larcier 2012.

446 Ks. taloudellisista seuraamuksista esim. Pekka Pohjankoski, EU-oikeuden rikkomisen valvonta ja jäsenvaltioihin kohdistuvat taloudelliset sanktiot. Defensor legis 4/2018, s. 679–696.

447 Ks. esim. Kim Lane Scheppele, Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions, s. 105–132 teoksessa Carlos Closa – Dimitry Kochenov (eds), Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union. Cambridge University Press 2016. Piotr Bogdanowicz – Matthias Schmidt, The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU. Common Market Law Review 55(4) 2018, s. 1061-1100 (Bogdanowicz – Schmidt 2018). Pekka Pohjankoski, Rule of Law with Leverage: Policing Structural Obligations in EU Law with the Infringement Procedure, Fines and Set-off. Common Market Law Review 58(5) 2021, s. 1341–1364 (Pohjankoski 2021b).

448 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, COM(2014) 158 final, 11.3.2014, s. 5.

velvollisuuden". Komissioon on kuitenkin kohdistunut myös kritiikkiä, jonka mukaan se olisi tulkinnut rikkomusmenettelyn soveltamismahdollisuuksia liian suppeasti.[449]

Ylipäätään komission aloittamien rikkomusmenettelyjen määrä on vähentynyt 2000-luvulla.[450] EU-oikeuden noudattamisen valvonnalla yleisesti on olennainen merkitys oikeusvaltion kannalta unionissa. Komissio ei ole perinteisesti luokitellut tiettyjä rikkomusmenettelyjä oikeusvaltiota koskeviksi, vaan niiden kohteena on ollut tietyn yksittäisen (tai useamman) oikeussäännön rikkominen. Siten erityisesti varhaisimmat komission käynnistämät, oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät rikkomusmenettelyt ovat olleet melko suppeita. Esimerkiksi komission Unkaria vastaan nostama, maan tuomioistuinlaitoksen reformia koskenut kanne koski ainoastaan EU:n nk. työsyrjintädirektiivin mukaisen ikäsyrjinnän kiellon rikkomista, vaikka maan heikkenevään oikeusvaltiotilanteeseen oli jo kiinnitetty laajempaa huomiota.[451] Kyseisen ratkaisun johdosta oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty rikkomusmenettelyn tehostamiseksi erilaisia malleja, joilla rikkomusten järjestelmäluonteeseen voitaisiin puuttua.[452]

Komissio on sittemmin käynnistänyt laajempia rikkomusmenettelyjä koskien muun ohella tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta Puolassa. Kehitykseen on vaikuttanut merkittävästi EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa on nk. Portugalin tilintarkastustuomioistuinta koskeneesta jutusta lähtien katsottu, että SEU 19 artiklasta aiheutuu jäsenvaltioille velvollisuus taata kansallisen tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus paitsi sovellettaessa

449 Ks. esim. Kim Lane Scheppele – Dimitry Vladimirovich Kochenov – Barbara Grabowska-Moroz, EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. Yearbook of European Law 39/2020, s. 3–121.

450 R Daniel Kelemen – Tommaso Pavone, Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union. 27.12.2021, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3994918, vierailtu 11.2.2022.

451 Ks. asia C-286/12, Euroopan komissio v. Unkari, ECLI:EU:C:2012:687. Vrt. mm. Opinion on Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), CDL-AD(2012)001, 19.3.2012, s. 30 ("the Commission concludes that the essential elements of the reform – – not only contradict European standards for the organisation of the judiciary, especially its independence, but are also problematic as concerns the right to a fair trial under Article 6 ECHR").

452 Ks. mm. Christophe Hillion, Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means, s. 59–81 teoksessa Closa –Kochenov (eds), Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union. Cambridge University Press, 2016, sekä Bogdanowicz – Schmidt 2018.

EU-oikeutta, myös yleisemmin.[453] Kyseisen oikeuskäytännön perusteella komissio on katsonut voivansa perustaa rikkomusmenettelyn suoraan SEU 19 artiklan väitetylle rikkomiselle, mikä on linjassa sen perinteisen rikkomusmenettelyä koskevan käsityksen kanssa. Toki komissio edelleen lähestyy rikkomusmenettelyä vuoropuheluna, jossa jäsenvaltioille pitää viimekädessä tuomioistuinprosessissa antaa mahdollisuus puolustautua asianmukaisesti, mikä edellyttää muun ohella riittävän tarkasti muotoiltuja väitteitä EU-oikeuden rikkomisesta.

Rikkomusmenettelyn käyttö on mahdollista kaikissa tilanteissa, joissa komissio katsoo EU-oikeutta rikotun. Mahdollinen päällekkäisyys SEU 7 artiklan mukaisen menettelyn kanssa ei ole esteenä menettelyn soveltamiselle.[454] Oikeusvaltiorikkomuksiin voidaan puuttua molemmilla menettelyillä niille ominaisella tavalla. Myöskään ehdollisuusasetuksen 2020/2092 säätämisellä ei ole vaikutusta rikkomusmenettelyn käyttöalaan.[455] On sinänsä oletettavaa, että ehdollisuusasetuksen käyttöä edeltää käsillä olevia oikeusvaltio-ongelmia koskeva rikkomusmenettely. Rikkomusmenettely eroaa keskeisten toimijoidensa osalta SEU 7 artiklan ja ehdollisuusasetuksen mukaisista menettelyistä, joissa jäsenvaltioiden edustajilla on tärkeä rooli päätöksentekijöinä. Rikkomusmenettelyssä komissio yksin päättää menettelyn aloittamisesta. Tuomioistuinmenettelyssä mahdollinen rikkomus puolestaan todetaan asianosaisten kuulemisen jälkeen, jolloin tuomiovalta on yksinomaan EU-tuomioistuimella.

Rikkomusmenettely soveltuu konkreettisten EU-oikeuden rikkomistilanteiden valvontaan. Sillä ei kuitenkaan ole mahdollisuutta vastata jäsenvaltioissa ilmeneviin järjestelmäongelmiin, joilla ei rikota EU-oikeutta. Kyse on toki viimekädessä siitä, miten laajasti EU-oikeuden vaikutuksia tulkitaan. Esimerkiksi eräillä EU-tuomioistuimen ratkaisuilla voidaan katsoa olevan välillistä vaikutusta korruptiontorjuntaan ja systeemiseen rikollisuuteen jäsenvaltioissa. Tällaisilla ratkaisuilla on muun ohella puututtu kansallisiin rikosoikeuden menettelysääntöihin, joiden soveltaminen on käytännössä tehnyt rikosvastuun toteuttamisen

453 Ks. mm. asia C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117.

454 Ks. mm. julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus asiassa C-619/18, Euroopan komissio v. Puolan tasavalta, ECLI:EU:C:2019:325, 50-51 kohdat.

455 Ks. Ehdollisuusasetus 2020/2092, johdanto-osan 7. kohta, jossa viitataan ainoastaan ”unionin lainsäädännössä säädettyjen muiden menettelyjen” edeltävään käyttöön. Vrt. Eurooppa-neuvoston päätelmät EUCO 22/20, 11.12.2020, s. 2, jossa viitataan myös rikkomusmenettelyyn mekanismin käyttöä edeltävänä vaiheena.

mahdottomaksi tilanteissa, joissa kyseiset rikokset ovat kohdistuneet EU:n varoihin.[456] Vaikka kyseiset ratkaisut on annettu SEUT 267 artiklan mukaisessa ennakkoratkaisumenettelyssä, periaatteessa komission olisi mahdollista käynnistää vaikutuksiltaan vastaavia rikkomusmenettelyjä jäsenvaltioita vastaan.[457]

Rikkomusmenettely voi kuitenkin kohdistua myös EU-oikeuden yleisten periaatteiden rikkomiseen. Tästä esimerkkinä ovat komission viimeaikaiset rikkomusmenettelyt Saksaa ja Puolaa vastaan, joissa väitetään kyseisten jäsenvaltioiden rikkoneen EU-oikeuden ensisijaisuuden periaatetta maiden perustuslakituomioistuinten ratkaisujen johdosta.[458] Samoin komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyjä menestyksekkäästi esimerkiksi SEU 4 artiklan 3 kohdassa mainitun vilpittömän yhteistyön periaatteen rikkomisesta sekä perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien loukkauksista.[459] Toisaalta EU-oikeuden soveltamisalan rajoituksista johtuen komission Unkarin oikeusvaltioon, erityisesti sanan- ja median-vapauteen, kohdistuvat rikkomusmenettelyt ovat koskeneet esimerkiksi GATS-sopimuksen EU:ta sitovia määräyksiä palvelukaupasta sekä perussopimusten määräyksiä pääoman vapaasta liikkuvuudesta.[460] Komissio on kuitenkin myös avannut radiotoiminnan vapautta

456 Ks. asiat C-105/14, Ivo Taricco ym., ECLI:EU:C:2015:555 ja C-42/17, M.A.S. ym., ECLI:EU:C:2017:936. Ks. myös yhd. asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, Asociaţia "Forumul Judecătorilor din România" ym., ECLI:EU:C:2021:393, sekä yhd. asiat C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on PM ym. (Eurobox), ECLI:EU:C:2021:1034

457 Ks. esim. Italian mafiajohtoisen jätehuollon osalta, mm. asiat C-135/05, Euroopan yhteisöjen komissio v. Italian tasavalta, ECLI:EU:C:2007:250, ja C-196/13, Euroopan komissio v. Italian tasavalta ECLI:EU:C:2014:2407. Ks. taustasta esim. Jason A. Slaybaugh "Garbage Day: Will Italy Finally Take out its Trash in the Land of Fires?" 26 Washington International Law Journal 179 (2017).

458 Ks. komission tiedotteet INF/21/6201 "December infringements package: key decisions", 2.12.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_6201 (vierailtu 8.4.2022) sekä IP/21/7070 "Rule of Law: Commission launches infringement procedure against Poland for violations of EU law by its Constitutional Tribunal", 22.12.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7070 (vierailtu 8.4.2022).

459 Ks. mm. asiat C-246/07, Euroopan komissio v. Ruotsin kuningaskunta, ECLI:EU:C:2010:203 ja C-22/20, Euroopan komissio v. Ruotsin kuningaskunta, ECLI:EU:C:2021:669, sekä asia C-235/17, Euroopan komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet), ECLI:EU:C:2019:432.

460 Ks. asiat C-66/18, Euroopan komissio v. Unkari (korkea-asteen opetuspalvelut), ECLI:EU:C:2020:792, ja C-78/18, Euroopan komissio v. Unkari (järjestöjen avoimuus), ECLI:EU:C:2020:476.

koskevan rikkomusmenettelyn Unkaria vastaan nk. eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännöstön väitetyn loukkauksen perusteella.[461]

On todettavissa, että oikeusvaltion periaatteita sivuavissa rikkomusmenettelyissä komissio on viime vuosina muotoillut kanteensa aiempaa laajemmin. Tämän johdosta EU-tuomioistuimen tuomioissa on myös todettu laajempia rikkomuksia. Erityisesti tuomioistuinlaitosta koskevissa ratkaisuissa EU-tuomioistuin on painottanut uudella tavalla rikkomusten taustan ja kontekstin merkitystä.[462] Ratkaisukäytännöstä on siten luettavissa, että oikeusvaltion periaatteita koskevia rikkomuksia ei voida arvioida kapean muodollisesti, vaan lisäksi rikkomuksien taustalla vaikuttavat tekijät on huomioitava.[463] Tällä on merkitystä siksi, että oikeusvaltion takeet jäsenvaltioissa ovat kokonaisuus: yksittäisen oikeudellisen instituution arviointi ei välttämättä anna todellista kuvaa oikeusvaltion tilan kokonaisuudesta. Tämä on nyt huomioitu nimenomaisesti myös EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä.

Voidaan kysyä, miten tehokas väline rikkomusmenettely on oikeusvaltion periaatteiden kunnioittamisen turvaamisessa. Jos jäsenvaltion katsotaan rikkoneen EU-oikeutta, SEUT 258 artiklan perusteella EU-tuomioistuin toteaa rikkomuksen ja jäsenvaltion on pantava tuomio täytäntöön eli toteutettava tarvittavat toimet oikeustilan korjaamiseksi.[464] Jos komissio katsoo, että jäsenvaltio ei noudata EU-tuomioistuimen ratkaisua, se voi nostaa uuden kanteen SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla, vaatien rikkomuksen poistamista ja taloudellisia seuraamuksia tuomion täytäntöönpanon varmistamiseksi. Kyseeseen voi tulla kiinteämääräisen hyvitysmaksun tuomitseminen sanktiona täytäntöönpanon viivästymisestä tai päiväkohtaisen uhkasakon asettaminen yhä jatkuvan rikkomuksen lopettamiseksi.[465] Taloudellisia seuraamuksia voidaan yleisesti ottaen pitää tehokkaana keinona vaikut-

461 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä, EUVL L 321, 17.12.2018, s. 36, Ks. myös ”Media freedom: Commission launches infringement procedure against Hungary for failing to comply with EU electronic communications rules”, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/media-freedom-commission-launches-infringement-procedure-against-hungary-failing-comply-eu (vierailtu 11.2.2022).

462 Ks. esim. asia C-791/19, komissio v. Puola (Tuomareita koskeva kurinpitojärjestelmä), ECLI:EU:C:2021:596, 88 kohta.

463 Ks. esim. asia C-619/18, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), ECLI:EU:C:2019:531, 86 kohta.

464 Ks. SEUT 260 artiklan 1 kohta.

465 Ks. mm. vuonna 2005 annettu komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan soveltamisesta [SEC(2005)1658], jolla on korvattu asiakirjat ”Komission tiedonanto - Tiedonanto Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 171 artiklan soveltamisesta” (EYVL C 242, 21.8.1996, s. 6) ja ”Komission tiedonanto - EY:n perustamissopimuksen 171 artiklassa määrätyn uhkasakon laskentatapa” (EYVL C 63, 28.2.1997, s. 2), sekä vuonna 2011 annettu tiedonanto SEUT 260 artiklan 3 kohdan soveltamisesta (EUVL, C 12, 15.1.2011, s. 1), joka täydentää vuoden 2005 tiedonantoa.

taa jäsenvaltioiden toimintaan ja komissio voi vaatia niitä asetettavaksi myös SEUT 279 artiklan mukaisen välitoimimääräyksen tueksi asiassa, jossa oikeusvaltioon kohdistuva rikkomus olisi saatava keskeytetyksi kiireellisesti.[466]

Komission näkemyksen mukaan jäsenvaltion kieltäytyessä suorittamasta taloudellista seuraamusmaksua se on mahdollista tarvittaessa periä kuittausta hyödyntäen. Kuittauksen oikeusperusta on tällöin SEUT 317 artikla, jonka mukaan komission päävastuulla on unionin talousarvion toteuttaminen. Kuittaus on sinänsä EU-oikeudessa vakiintunut mahdollinen toimintamalli saatavien perimiseksi.[467] Komission nk. perintäpäätöksen mukaan kuittausta voidaan myös tarvittaessa soveltaa lainvoimaisten sakkojen perimiseen jäsenvaltioilta.[468] EU-tuomioistuin on käsitellyt ratkaisukäytännössään kuittaustilanteita unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden välillä, vaikkakaan toistaiseksi rikkomusmenettelyn nojalla määrättyjä taloudellisia seuraamuksia koskevaa kuittaustilannetta ei ole arvioitu oikeuskäytännössä.[469] Sinänsä tilanteessa, jossa kuitattavat saatavat perustuvat lainvoimaiseen EU-tuomioistuimen tuomioon, mahdollista kuittausta voidaan pitää perusteltuna toimintatapana osana unionin varainhoitoa ilman, että sitä koskevien sääntöjen tarvitsisi käydä nimenomaisesti ilmi perussopimuksista.

4.2.4 Oikeusvaltiorikkomuksiin puuttuminen jäsenvaltioissa: EU-rahoitus ja ennakkoratkaisumenettely

SEU 3 artiklan 1 kohdan mukaan EU:n päämääriin kuuluu sen omien arvojen, ml. oikeusvaltio, edistäminen toiminnassaan.[470] EU-toimielinten ohella kansalliset viranomaiset ja yksityiset toimijat jäsenvaltioissa ovat avainasemassa oikeusvaltion turvaamisessa. Unionin on syytä edistää oikeusvaltion toteutumista jäsenvaltioissa, sillä sen perustakeet löytyvät lähtökohtaisesti kansallisista valtiosäännöistä, joissa tyypillisesti vahvistetaan kansanvaltaisuutta, vallanjakoa, perusoikeuksien kunnioittamista ja oikeusvaltiota koskevat

466 Ks. välitoimimääräyksistä mm. asiat C-791/19 R, komissio v. Puola, ECLI:EU:C:2020:277, sekä C121/21 R, Tšekki v. Puola, ECLI:EU:C:2021:752.

467 Ks. mm. varainhoitoasetus 2018/1046, 102 artikla.

468 Ks. Commission Decision of 3.8.2018 on the internal procedure provisions for the recovery of amounts receivable arising from direct management and the recovery of fines, lump sums and penalty payments under the Treaties, C(2018)5119 final, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä C(2020)4584 final.

469 Ks. ratkaisukäytännöstä Pohjankoski 2021b.

470 Ks. "rule of law mainstreaming" -ajatuksesta mm. Daniel Halberstam ja Werner Schroeder, In Defense of Its Identity: A Proposal to Mainstream the Rule of Law in the EU. Verfassungsblog 17.2.2022, https://verfassungsblog.de/in-defense-of-its-identity/ (vierailtu 3.3.2022).

periaatteet. Usein myös ensisijainen institutionaalinen viitekehys mahdollisiin oikeusvaltioorikkomuksiin puuttumiseksi löytyy jäsenvaltioiden yhteiskuntajärjestyksen perusmenettelyistä: vaaleista, tuomioistuinmenettelyistä tai esimerkiksi oikeusasiamiesjärjestelmästä tai jopa elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan toiminnasta.

Kansallisen tason toimijoiden merkitys on tunnistettu EU:n oikeusvaltion turvaamiseen tähtäävässä politiikassa. EU tukee jäsenvaltioiden oikeusvaltiokehitystä rahallisesti. Vuosien 2021–2027 monivuotiseen rahoituskehykseen on sisällytetty rahoitusohjelmia, joiden nimenomaisina tavoitteina on tukea unionin arvojen, ml. oikeusvaltion, toteutumista.[471] Unionin lainsäätäjä on vuonna 2021 perustanut ”oikeusalan, perusoikeuksien ja arvojen rahaston”, johon kuuluu ”kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen” sekä ”oikeusalan” rahoitusohjelmat.[472] Rahaston yhdistetty suuruus kuluvalla talousarviokaudella on noin 1,065 miljardia euroa.[473] Käytettävien varojen määrää on kuluvalla talousarviokaudella lisätty, vaikkakin oikeusvaltioperiaatteen tärkeyden ja siihen kohdistuvien varsin vakavien riskien valossa rahoituksen riittävyydestä ei ole takeita.[474]

Kohdistetulla rahoituksella pyritään vaikuttamaan oikeusvaltion tukemiseen jäsenvaltioiden sisältä käsin. EU-lainsäätäjän lähtökohtana on nimenomaan vastata uhkaan, jossa “eurooppalaiset yhteiskunnat kohtaavat ääriliikkeitä, radikalismia ja jakolinjoja, ja jossa riippumattoman kansalaisyhteiskunnan toimintatila kaventuu”.[475] Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen rahoitusohjelman merkittävänä kohteena on nimenomaan elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan tukeminen ”oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvan yhteiskunnan säilyttämiseksi ja kehittämiseksi”.[476] Toimintamallina on ”perusoikeuksien

471 Ks. ohjelmien taustasta esim. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi perusoikeudet ja arvot -rahoitusohjelman perustamisesta vuosille 2021-2027 ja ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeusalan rahoitusohjelman perustamisesta vuosille 2021-2027, U 60/2018 vp.

472 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/692, annettu 28 päivänä huhtikuuta 2021, kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman perustamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1381/2013 ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 390/2014 kumoamisesta, EUVL L 156, 5.5.2021, s. 1 (asetus 2021/692), sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/693, annettu 28 päivänä huhtikuuta 2021, oikeusalan ohjelman perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1382/2013 kumoamisesta, EUVL L 156, 5.5.2021, s. 21 (asetus 2021/693).

473 Ks. https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/performance-and-reporting/programmes-performance/citizens-equality-rights-and-values-programme-performance_fi ja https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/performance-and-reporting/programmes-performance/justice-programme-performance_fi (vierailtu 9.2.2022).

474 Ks. näin myös rahoitusohjelmien perustamista koskeva lakivaliokunnan lausunto LaVL 23/2018 vp, s. 9.

475 Ks. asetus 2021/692, johdanto-osan 2. luetelmakohta.

476 Ibid 2 artikla. Ks. myös asetuksen johdanto-osan 4. luetelmakohta.

suojelemiseksi ja vaalimiseksi toimivien" kansalaisjärjestöjen tukeminen, minkä katsotaan tukevan samalla oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista.[477] Rahoitusohjelma painottaa myös Euroopan historian ja muistiperinnön kriittistä tarkastelua, tietoisuuden lisäämistä lähihistorian totalitaaristen järjestelmien syistä sekä yhteiseurooppalaisen identiteetin ja arvojen merkitystä.[478]

Oikeusalan rahoitusohjelma kohdistuu julkilausutun tavoitteensa puolesta oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen, tavoitteinaan "oikeuslaitoksen riippumattomuus ja puolueettomuus, vastavuoroi[n]en tunnustami[n]en [ja] keskinäiseen luottamukseen ja oikeudelliseen yhteistyöhön perustuvan Euroopan oikeusalueen kehittämi[nen] edelleen".[479] Erityisinä painotuksina ohjelmassa mainitaan muiden ohella oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen edistäminen ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien tuloksellisuuden ja päätösten täytäntöönpanon tehokkuuden parantaminen, oikeusalan koulutuksen edistäminen "yhteisen oikeus- ja oikeudenkäyttökulttuurin sekä oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvan kulttuurin" luomiseksi sekä oikeussuojan saatavuuden parantaminen ja rikoksen uhrien, epäiltyjen ja syytettyjen oikeuksien edistäminen.[480] Toiminta, johon rahoitusta myönnetään pitää sisällään esimerkiksi viranomaisille suunnattua koulutusta EU-oikeuden sisällöstä ja eurooppalaisten oikeudellisten verkostojen vahvistamista.[481]

Oikeusvaltiota tukeva rahoitusohjelma täydentää EU-oikeuden sanktiointikeinoja tuoden unionin käyttöön proaktiivisen ja ongelmien ennaltaehkäisyyn pyrkivän toimintamallin. Huomattavaa on, että rahoitus ei kohdistu ensisijaisesti oikeusvaltioperiaatteen tukemiseen vaan konkreettisiin toimenpiteisiin oikeudenhoidossa ja yhteiskunnassa yleisemmin, joiden oletetaan vahvistavan oikeusvaltiollisuutta jäsenvaltioissa. Lähestymistapa ilmentää EU-lainsäätäjän ymmärrystä oikeusvaltion moniulotteisuudesta: rahoituksella tuetaan paitsi lainkäyttöjärjestelmiä ja EU-oikeuden osaamista, myös perusoikeuksien toteutumista ja demokratiaa yleisemmin edistävien kansalaisjärjestöjen toimintaa. Oikeusvaltion tukeminen nähdään siten osana laajempaa kokonaisuutta, johon kuuluu lisäksi demokratian vahvistaminen, avoimuus ja hyvä hallintotapa.[482] EU myös kehittää itsenäistä

477 Ibid. 3 artikla.
478 Ibid. johdanto-osan 9. luetelmakohta.
479 Ks. asetus 2021/693, 3 artikla.
480 Ibid. 3 artiklan a) ja b) alakohdat.
481 Ks. ibid. 8 artikla.
482 Ks. ibid. 3 artikla.

demokratiaohjelmaa ja on käynnistänyt mediavapauden seuraamiseen keskittyviä hankkeita.[483] Oikeusvaltiorikkomuksiin pyritään puuttumaan ideaalitilanteessa ennen kuin rikkomukset kärjistyvät.

Jäsenvaltioiden oikeusvaltiorakenteiden vahvistaminen on ensiarvoisen tärkeää, sillä oikeusvaltion perusperiaatteita on usein vaikeaa, ellei mahdotonta, tuoda järjestelmiin ulkoa käsin. Epäselvää kuitenkin on, ovatko rahoitustoimet riittäviä, oikea-aikaisia ja saavuttavatko ne kohderyhmänsä tarkoitetulla tavalla. Ehdollisuusasetuksella 2020/2092 ja yleisellä EU:n varainkäyttöä sääntelevällä lainsäädännöllä voidaan pyrkiä puuttumaan epäselvyyksiin varojen käytössä, mutta tämä ei vielä itsessään osoita rahoituksen toimivuutta oikeusvaltiokehitystä korjaavana toimenpiteenä. Huolimatta lyhyen tähtäimen haasteista, periaatteen tasolla ja pidemmällä aikavälillä oikeusvaltiohankkeiden rahoitusta painottava, proaktiivinen lähestymistapa on kuitenkin hyvin kannatettava lisäys unionin oikeusvaltiota tukevaan toimintaan.

Jos kansallisen tason valtiosääntöiset oikeusvaltiotakeet horjuvat, rikkomuksiin voi olla mahdollista puuttua myös kansallisella tasolla ennakkoratkaisumenettelyn avulla. Unionin hajautetussa lainkäyttöjärjestelmässä EU-oikeuden soveltamista valvotaan pääasiassa jäsenvaltioiden tuomioistuimissa, joissa yksityiset toimijat voivat vedota suoraan EU-oikeudessa taattuihin oikeuksiinsa tai julkisvallalle asetettuihin velvollisuuksiin. On huomattava, että suuri osa EU-oikeudesta on suoraan sovellettavaa.[484] Lisäksi vaikka EU-säännös on laadittu edellyttäen kansallisia täytäntöönpanotoimia, siihen voidaan toisinaan vedota välittömästi, jos sillä annetaan oikeuksia yksityisille tavalla, joka on tarpeeksi selkeä ja ehdoton.[485] EU-oikeus on kansalliseen oikeuteen nähden ensisijaista niin, että ristiriitatilanteessa kansallisen oikeuden säännöstä on soveltamistilanteessa mahdollisuuksien mukaan tulkittava unionin oikeuden mukaisesti tai tietyissä tilanteissa jätettävä soveltamatta, jos sen soveltaminen johtaisi ristiriitaan välittömästi vaikuttavan EU-oikeuden normin kanssa.[486] Jäsenvaltioiden viranomaisten ja tuomioistuinten on huomioitava EU-oikeus

483 Ks. esim. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmasta, COM(2020) 790 final, 3.12.2020. Ks. myös rahoitushaut ”Lehdistönvapaus ja tutkiva journalismi”, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/funding/media-freedom-and-investigative-journalism (vierailtu 11.2.2022) ja ”Mediaomistuksen seuranta”, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/funding/media-ownership-monitoring-system (vierailtu 11.2.2022).

484 Ks. Rosas – Armati 2018, s. 81 ss.

485 Ks. direktiivien välittömän oikeusvaikutuksen edellytyksistä ibid.

486 Ks. ensisijaisuudesta edellä jakso 4.1.2

hallinto- ja lainkäyttötoiminnassaan.[487] Näissä sovellettavaan oikeuteen kuuluu myös oikeusvaltion periaatteet siten kuin ne EU-oikeudessa konkretisoidaan. Oikeusvaltiorikkomuksien yhteydessä sovellettavasta EU-oikeudesta tai sille annettavasta oikeusvaikutuksesta tietyssä tilanteessa voi toisinaan olla epäselvyyttä. Tällaisessa tilanteessa tuomioistuin voi saattaa asian EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT 267 artiklan mukaisella ennakkoratkaisupyynnöllä. Tuomioistuimet ovat käyttäneet ennakkoratkaisumenettelyä useissa oikeusvaltiorikkomustilanteissa. Erityisesti puolalaiset tuomarit ovat turvautuneet menettelyyn, mutta myös eräitä Unkarista ja Romaniasta esitettyjä ennakkoratkaisupyyntöjä voidaan pitää selkeästi oikeusvaltiorikkomuksiin liittyvinä.[488] Toisaalta useiden jäsenvaltioiden tuomioistuimet ovat toisinaan esittäneet epäilyjä esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen tai viranomaisten riippumattomuuteen liittyen ilman, että niitä on suoranaisesti yhdistetty laajempaan oikeusvaltiotilanteeseen. EU-tuomioistuimelta on pyydetty ratkaisuja esimerkiksi koskien Portugalin tuomarien palkkojen alentamista, Maltan tuomarinimityksiä, Saksan hallintotuomioistuinten riippumattomuutta sekä Ruotsin poliisiylihallituksen soveltuvuutta eurooppalaisen pidätysmääräyksen antajana.[489]

Jäsenvaltioiden tuomioistuinten esittämät ennakkoratkaisupyynnöt ovat osaltaan selventäneet oikeusvaltion normisisältöä EU-oikeudessa. Esimerkkinä ennakkoratkaisumenettelyssä selvennetystä konkreettisesta oikeusvaltion periaatteesta voidaan mainita SEU 19 artiklan mukainen vaatimus jäsenvaltioiden tuomioistuinten riippumattomuudesta.[490] Jos kansallisen oikeuden säännöt johtavat tuomioistuinten riippumattomuuden vaarantumiseen SEU 19 artiklan vastaisesti, niitä tulee tulkita EU-oikeuden kanssa yhdenmukaisella tavalla tai jättää ne soveltamatta.[491] Jäsenvaltioiden on SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisen vilpittömän yhteistyön velvoitteen nojalla varmistettava, että unionin oikeutta sovelletaan

487 Ks. asia 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, ECLI:EU:C:1978:49, 26 kohta, sekä asia 103/88, Fratelli Costanzo SpA v. Commune di Milano, ECLI:EU:C:1989:256, 33 kohta.

488 Ks. mm. asiat C824/18, A.B. ym. (Tuomarien nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), ECLI:EU:C:2021:153, C487/19, W.Ż. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimittäminen), ECLI:EU:C:2021:798, C-564/19, IS (ennakkoratkaisupyynnön lainvastaisuus), ECLI:EU:C:2021:949, yhd. asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, Asociaţia ”Forumul Judecătorilor din România” ym., ECLI:EU:C:2021:393, sekä yhd. asiat C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on PM ym. (Eurobox), ECLI: EU:C:2021:1034.

489 Ks. mm. asiat C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, C-896/19, Repubblika v Il-Prim Ministru, EU:C:2021:311, C-272/19, VQ v. Land Hessen, ECLI:EU:C:2020:535, sekä C-452/16 PPU, Krzysztof Marek Poltorak, ECLI:EU:C:2016:858

490 Ks. vaatimuksesta tarkemmin edellä jakso 3.2.2.

491 Ks. mm. yhd. asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, Asociaţia ”Forumul Judecătorilor din România” ym., ECLI:EU:C:2021:393.

ja noudatetaan niiden alueella.[492] Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on taata EU-oikeuden täysi soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa ja yksityisillä oikeussubjekteilla unionin oikeuden nojalla olevien oikeuksien oikeussuoja.[493]

Voiko ennakkoratkaisumenettely käytännössä tukea oikeusvaltiollisuutta jäsenvaltiossa? Vaikka ennakkoratkaisumenettely ei muodollisesti ole EU-oikeuden ”täytäntöönpanomenettely”, käytännössä ennakkoratkaisupyynnöillä on kuitenkin erittäin suuri merkitys unionin oikeuden kansallisen täytäntöönpanon yhdenmukaisuuden varmistamisessa.[494] Muodollisesti ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä päättää yksinomaan oikeudenkäynnin kohteena olevassa asiassa toimivaltainen tuomari, mutta aloite pyynnön tekemiselle tulee toki useimmiten oikeudenkäynnin osapuolelta. Ennakkoratkaisumenettelyn arvo oikeusvaltiokysymyksissä onkin erityisesti siinä, että aloite ongelman ratkaisemiseksi tulee joko yksityiseltä oikeudenkäynnin osapuolelta tai kansalliselta tuomarilta; menettelyyn ei tarvita oikeusvaltio-ongelmien ”asianosaisena” olevan valtion (toimeenpanovallan) edustajaa. Menettely mahdollistaa näin ollen sen, että yksityiset toimijat voivat saada oikeusvaltiorikkomuksien yhteydessä äänensä kuuluviin EU-tasolla.

Ongelmallista on, jos tuomioistuimet eivät esitä ennakkoratkaisupyyntöjä silloin, kun se olisi tarpeen. Velvollisuus ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen on SEUT 267 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuilla tuomioistuimilla, joiden ratkaisuihin ei voi hakea muutosta valittamalla. Koska jäsenvaltioiden tuomioistuimet ovat EU:n oikeusjärjestelmän ”etulinjassa”, niiden moitteeton toiminta on erityisen tärkeää koko EU:n toiminnalle.[495] Ennakkoratkaisumenettelyssä EU-tuomioistuin onkin riippuvainen jäsenvaltioiden tuomioistuinten aktiivisuudesta, jotta epäselvät soveltamistilanteet päätyvät Luxemburgiin ratkaistaviksi. Eräänlainen systeemitae on jäsenvaltion vahingonkorvausvelvollisuus SEUT 267 artiklan 3 kohdan rikkomisesta sekä komission mahdollisuus nostaa rikkomuskanne jäsenvaltiota vastaan, jos sen korkeimmat tuomioistuimet kieltäytyvät esittämästä EU-tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöjä.[496] Nämä ovat kuitenkin viimesijaisia keinoja, jotka eivät voi korvata jäsenvaltion tuomioistuinten vilpitöntä yhteistyötä EU-oikeuden soveltamisessa.

---

492 Ks. esim. lausunto 1/09 (yhdistetty patenttioikeudenkäyntijärjestelmä), ECLI:EU:C:2011:123, 68 kohta.

493 Ks. vastaavasti asia C-432/05, Unibet, ECLI:EU:C:2007:163, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

494 Ks. Morten Broberg, “Preliminary References as a Means for Enforcing EU Law”, s. 99–111, teoksessa Jakab – Kochenov 2017.

495 Ks. tarkemmin Pekka Pohjankoski, Eurooppalaisen oikeusvaltion etulinjassa: tuomarin ratkaisu EU-oikeudellisen ennakkoratkaisun pyytämisestä, Lakimies 1/2021, s. 76-94 (2021a).

496 Ks. asia C-224/01, Gerhard Köbler v. Itävallan tasavalta, ECLI:EU:C:2003:513, ja asia asia C-416/17, Euroopan komissio v. Ranskan tasavalta (irtaimen omaisuuden tuotosta pidätetty vero), ECLI:EU:C:2018:811.

Erityisen ongelmallisena voidaan pitää kurinpitotoimia, joita on eräissä jäsenvaltioissa kohdistettu ennakkoratkaisupyyntöjä esittäneisiin tuomareihin. Tällaisten kurinpitotoimien on toki katsottu rikkovan karkeasti EU-oikeutta silloin, kun niiden käsittely on päätynyt EU-tasolle asti.[497] Niillä on kuitenkin pahimmillaan unionin oikeusjärjestelmää laajemmin rapauttava vaikutus. Mahdollisuus pyytää ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta takaa unionin oikeuden yhtenäisyyden ja toimii myös suorana kanavana tuomaridialogiin mahdollisista jäsenvaltiossa ilmenevistä oikeusvaltio-ongelmista.[498] Kurinpitotoimien uhka voi käytännössä johtaa tuomareiden pidättäytymiseen ennakkoratkaisujen pyytämisestä (nk. *chilling effect*). Tämä puolestaan on omiaan heikentämään ennakkoratkaisumenettelyn merkitystä oikeusvaltiotakeena. Ennakkoratkaisumenettelyllä on näin ollen mahdollisuus tukea oikeusvaltiota, mutta menettelyn toimivuus on toisaalta riippuvainen jäsenvaltion tuomareista.

497 Ks. C487/19, W.Ż. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimittäminen), ECLI:EU:C:2021:798, sekä asia C-564/19, IS (ennakkoratkaisupyynnön lainvastaisuus), ECLI:EU:C:2021:949.

498 Ks. tuomaridialogista tältä osin mm. Pohjankoski 2021a, 77–80.

5 Oikeusvaltiollisuuden edistäminen EU:n ulkosuhteissa

Erityisesti 1990-luvulta lähtien EU on ollut varsin aktiivinen kansainvälinen toimija. Unioni paitsi harjoittaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP) myös muutoin hoitaa itsenäisesti ulkosuhteita. Ihmisoikeuspolitiikasta, johon voidaan laajasti ymmärrettynä lukea myös demokratian ja oikeusvaltion edistäminen, on tullut EU:n ulkosuhteiden tärkeä osa.[499] Samalla EU:n jäsenvaltioilla on omat ulkopolitiikkansa, jotka kylläkin kytkeytyvät EU:n ulkosuhteisiin, mutta joihin voi sisältyä myös itsenäisempiä painotuksia. EU:n ulkosuhteiden muotoutumisessa unionin neuvostolla on keskeinen asema, mikä korostaa jäsenvaltioiden roolia.[500] Neuvostohan muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista[501] ja neuvoston pysyvien edustajien komitea ja työryhmät (ihmisoikeustyöryhmä mukaan lukien) koostuvat jäsenvaltioiden virkamiestason edustajista. Jäsenvaltioiden rooli korostuu myös ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltiota käsittelevissä kansainvälisissä järjestöissä, kuten YK:ssa, Euroopan neuvostossa ja ETYJ:ssä, joissa unionilla itsellään on korkeintaan vahvistettu tarkkailijan asema.

Tämän luvun painopisteenä on EU:n ulkoinen toiminta oikeusvaltiollisuuden edistämiseksi osana ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion muodostamaa laajempaa kokonaisuutta. Luvussa keskittytään siten nimenomaan unionin, ei yksittäisten jäsenvaltioiden, ulkosuhteiden tarkasteluun. Jäsenvaltioiden rooliin viitataan lähinnä Suomen ihmisoikeuspolitiikan osalta. Lopuksi luodaan lyhyt katsaus oikeusvaltiollisuuden ja kansainvälisen

499 EU:n ihmisoikeuspolitiikka kehittyi jo 1990-luvulla. Sen arkkitehteihin kuului komission ulkosuhteiden pääosaston yksikön päällikkö Daniela Napoli, ks. Daniela Napoli, The European Union's Foreign Policy and Human Rights, teoksessa Nanette A Neuwahl ja Allan Rosas (toim.), The European Union and Human Rights. Martinus Nijhoff, 1995, s. 297 (Napoli 1995)

500 SEU 16 artiklan 6 kohdan mukaan ulkoasiainneuvosto muotoilee unionin ulkoista toimintaa Eurooppa-neuvoston määrittelemien strategisten linjausten mukaisesti ja huolehtii unionin toiminnan johdonmukaisuudesta. Neuvosto esimerkiksi antaa luvan kansainvälisten sopimusneuvottelujen aloittamiselle, vahvistaa neuvotteluohjeet, antaa luvan sopimusten allekirjoittamiseen ja tekee sopimukset. Ks. SEUT 218 artiklan 2 kohta.

501 Tosin ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana toimii unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, joka on samalla komission varapuheenjohtaja ja jota avustaa Euroopan ulkosuhdehallinto.

oikeusjärjestyksen välisiin kytkentöihin. Tälle katsaukselle luo ajankohtaiset, vaikkakin traagiset, puitteet Venäjän 24.2.2022 käynnistämä aseellinen hyökkäys Ukrainaan.

5.1 Oikeusvaltio EU:n ulkosuhteissa – yleistä

EU-sopimuksen 3 artiklan 5 kohdan mukaan ”[u]nioni vaalii ja puolustaa arvojaan ja etujaan kansainvälisissä suhteissaan”. Viittaus unionin arvoihin seuraa välittömästi SEU 2 artiklaa, jossa kyseiset arviot, ml. oikeusvaltio, on lueteltu. Oikeusvaltio mainitaan nimenomaisesti SEU 21 artiklassa, joka sisältää perustavaa laatua olevia yleisiä määräyksiä unionin ulkoisesta toiminnasta. Nämä määräykset koskevat sekä YUTP:tä että unionin muita ulkosuhteita (kuten kansainvälistä kauppapolitiikkaa, kehitysyhteistyötä ja kansainvälistä ympäristöpolitiikkaa). SEU 21 artiklan lähtökohtana on, että unionin toiminnan kansainvälisellä tasolla tulee perustua niihin arvoihin ja periaatteisiin, jotka leimaavat sen toimintaa yleisemminkin ja joista suurin osa on unionin perustana olevina arvoina lueteltu SEU 2 artiklassa.

SEU 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa viitataan siten demokratiaan, oikeusvaltioon, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuuteen ja jakamattomuuteen, ihmisarvon kunnioittamiseen ja tasa-arvoon. Periaatteina, joihin ei viitata SEU 2 artiklassa unionin arvoina, mainitaan lisäksi yhteisvastuu ja YK:n peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden noudattaminen.[502] SEU 21 artiklan toisen kohdan b) alakohdan mukaan unionin ulkosuhteiden tavoitteisiin kuuluvat mm. demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeuksien ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden lujittaminen ja tukeminen. Kansainvälisen oikeuden tarkan noudattamisen ja kehittämisen ja etenkin YK:n peruskirjan periaatteiden kunnioittamisen merkitystä korostetaan myös SEU 3 artiklan 5 kohdassa.

Kansainvälisen oikeuden noudattamisen periaatetta lukuun ottamatta EU:n ulkosuhteisiin kytkeytyvät arvot, periaatteet ja tavoitteet vastaavat siis niitä arvoja, periaatteita ja tavoitteita, jotka ovat keskeisiä myös unionin sisäisessä toiminnassa, ja joiden merkitys on alkanut korostua Maastrichtin (1992), Amsterdamin (1997), Nizzan (2001) ja Lissabonin (2007) sopimusten myötä. Sen sijaan Euroopan yhteisöjen (vuoden 1951 hiili- ja teräsyhteisö sekä vuoden 1957 atomienergia- ja talousyhteisöt) alkutaivalta leimasi taloudellisten ja kaupallisten päämäärien edistäminen; ulkosuhteiden tärkein politiikan alue oli kansainvälinen kauppapolitiikka. Sitä täydensi kuitenkin alusta alkaen kansainvälinen

502 Yhteisvastuuseen viitataan sinänsä myös SEU 2 artiklassa, mutta ei ”arvona” vaan lähinnä ”periaatteena”. Ks. tältä osin esim. asia C-157/21 Puola v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:98, 147 kohta.

kehitysyhteistyöpolitiikka, erityisesti 1960-luvulla itsenäistyneiden afrikkalaisten valtioiden kanssa solmittujen assosiaatiosopimusten puitteissa.[503]

Ulkosuhteiden osaksi on muodostunut varsinkin 1990-luvulta lähtien ihmisoikeuspolitiikka.[504] Maastrichtin sopimuksella Euroopan yhteisöä (EY) koskevaan sopimukseen lisättiin määräys, jonka mukaan kehitysyhteistyöpolitiikan tulisi myötävaikuttaa demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseen ja vahvistamiseen sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen (EY-sopimuksen 130u artikla). EU:n laajentumista silmällä pitäen kesäkuussa 1993 pidetyssä huippukokouksessa päätettiin jäsenyyden ehdoista, joihin kuuluvat vakaat hallintoelimet, jotka takaavat demokratian, oikeusvaltioperiaatteen sekä ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen kunnioittamisen (nk. Kööpenhaminan kriteerit).[505] Samat periaatteet tulevat esille myös Lissabonin sopimuksella muutetussa SEU 49 artiklassa, joka edellyttää, että jäsenyyttä voi hakea vain Euroopan valtio, joka kunnioittaa SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja ja sitoutuu edistämään niitä.

On merkille pantavaa, että kaikissa edellä mainituissa virallisissa muotoiluissa demokratia, oikeusvaltio ja ihmisoikeudet esiintyvät yhdessä. Ulkosuhteitakin koskevat perusasiakirjat siis perustuvat samaan kolminaisuuteen, joka leimaa unionin arvopohjaa yleisesti. Tässä yhteydessä voidaan myös mainita, että YK:n yleiskokous on vuodesta 2006 hyväksynyt vuotuisia oikeusvaltioperiaatetta koskevia päätöslauselmia, joiden johdanto-osassa todetaan, että ihmisoikeudet, oikeusvaltio ja demokratia linkittyvät ja vahvistavat toisiaan.[506] Päätöslauselmat on hyväksytty ilman äänestystä; niitä ovat siten kannattaneet muun muassa kaikki EU:n jäsenvaltiot. Suomessa valtioneuvosto on vuonna 2021 antanut eduskunnalle ihmisoikeuspoliittisen selonteon, jossa linjataan valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaa kansainvälisesti, EU:ssa sekä kansallisesti.[507] Selonteossa käsitellään myös demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta ja sen oikeusvaltiotukea Suomen kehityspolitiikassa koskevassa alaluvussa korostetaan, että ”demokratia, ihmisoikeudet ja oikeusvaltioperiaate ovat vahvasti riippuvaisia toisistaan”.[508]

---

503 Ks. yleisesti Lorand Bartels, The Trade and Development Policy of the European Union, teoksessa Marise Cremona (ed), Developments in EU External Relations Law. Oxford University Press 2008, s. 128. Ensimmäinen Yaoundé-sopimus tehtiin jo vuonna 1963.

504 Napoli 1995; Barbara Brandtner – Allan Rosas, Human Rights and the External Relations of the European Community. European Journal of International Law 9(3) 1998 (Brandtner – Rosas 1998), s. 468-490

505 Marc-André Gaudissart – Adinda Sinnaeve, ‘The Role of the White Paper in the Preparation of Eastern Enlargement’ teoksessa Marc Maresceau (ed), Enlarging the European Union: Relations between the EU and Central and Eastern Europe. Longman 1997, s. 41-42.

506 Ks. YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 61/39.

507 Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko, VNS 10/2021 vp.

508 VNS 10/2021 vp, s. 36.

Tarkasteltaessa EU:n ulkosuhteiden eri osa-alueita, välineitä ja menetelmiä koskevaa yksityiskohtaisempaa säännöstöä ja siihen perustuvaa käytäntöä piirtyy kuitenkin vaihtelevampi kuva. Kolminaisuuden periaatteista ihmisoikeuksien käsite nousee usein keskeiseen asemaan. Esimerkiksi kolmansien valtioiden kanssa käydään säännöllistä ”ihmisoikeusdialogia”.[509] Toisena esimerkkinä voidaan mainita joulukuussa 2020 hyväksytty pakotejärjestelmä, joka mahdollistaa niin sanotut rajoittavat toimenpiteet (pakotteet) vakavien ihmisoikeusloukkausten ja rikkomusten torjumiseksi, mutta joka rajoittuu nimensä mukaisesti ihmisoikeusloukkauksiin.[510] Lisäksi kolmansien valtioiden kanssa tehtyihin kansainvälisiin assosiaatio- ja muihin sopimuksiin usein sisällytettyä lauseketta kutsutaan yleisesti ”ihmisoikeuslausekkeeksi” (”*human rights clause*”). Tosin itse ihmisoikeuslausekkeessa edellytetään yleensä sekä ”demokraattisten periaatteiden” että ”ihmisoikeuksien” kunnioittamista[511] ja useissa sopimuksissa viitataan nykyään myös oikeusvaltioon.[512]

EU:n neuvosto on vuodesta 2012 alkaen hyväksynyt monivuotisen ihmisoikeuksien ja demokratian toimintasuunnitelman, jonka eräissä kohdissa käsitellään myös oikeusvaltioon kuuluvaa oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.[513] Kuten ihmisoikeuksien ja demokratian toimintasuunnitelmasta ilmenee, EU:lla on käytössään koko joukko eri välineitä ja menetelmiä ihmisoikeuksien noudattamisen edistämiseksi. Nämä välineet ja menetelmät voidaan karkeasti jakaa neljään kategoriaan: 1) vaikuttaminen käymällä keskusteluja, esittämällä kannanottoja ja tekemällä ehdotuksia; 2) yksipuoliset kaupalliset ja rahoitukselliset etuudet, joihin liittyvät ehdollistaminen ja mahdollisuus etuuksien

509 Ks. Revised EU Guidelines on Human Rights Dialogues with Partner/Third Countries, adopted in December 2001 and revised in February 2021, Council document 6279/21, 22 February 2021 (EU Guidelines on Human Rights Dialogues).

510 Neuvoston asetus 2020/1998 (EU) 2020/1998 annettu 7 päivänä joulukuuta 2020 rajoittavista toimenpiteistä vakavien ihmisoikeusloukkausten ja -rikkomusten torjumiseksi, EUVL L 4101, 7.12.2020, s. 1, Neuvoston päätös (YUTP) 2020/1999 annettu 7 päivänä joulukuuta 2020 rajoittavista toimenpiteistä vakavien ihmisoikeusloukkausten ja -rikkomusten torjumiseksi, EUVL L 4101, 7.12.2020, s. 13.

511 Ks. esim. Mielle Bulterman, Human Rights in the Treaty Relations of the European Communities: Real Virtues or Virtual Reality? Intersentia 2001, s. 155-157.

512 Ks. esim. European Parliament Briefing, Human Rights in EU Trade Agreements: The Human Rights Clause and Its Application. European Parliament Research Service, July 2019, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI(2019)637975_EN.pdf, vierailtu 6.4.2022 (Human Rights in EU Trade Agreements).

513 EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024, saatavissa osoitteesta eeas.europa.eu. Ks. myös Euroopan komissio, Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva EU:n toimintasuunnitelma 2020–2024, JOIN(2020) 5 final, 25.3.2020. Ensimmäistä toimintasuunnitelmaa (2012-2014) edelsi ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva strategiakehys (EU Strategic Framework on Human Rights and Democracy 2012).

keskeyttämiseen; 3) kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvät ihmisoikeuslausekkeet ja muut vastaavat määräykset; 4) rajoittavat toimenpiteet ihmisoikeusloukkausten torjumiseksi.

Seuraavassa tarkastellaan jokaista kategoriaa erikseen, ottamalla myös huomioon se, missä määrin eri mekanismit pyrkivät turvaamaan nimenomaan oikeusvaltion toteutumista. Samalla on kuitenkin muistettava, että ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion katvealueella on tiettyä päällekkäisyyttä. Kuten tässä selvityksessä on aiemmin todettu, ihmisoikeuksiin sisältyy esimerkiksi EIS 6 ja 13 artiklassa sekä SEU 19 artiklan 1 kohdassa ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Siten ihmisoikeuksien otsikon alla voidaan edistää myös oikeusvaltion periaatteiden turvaamista.

5.2 Oikeusvaltion edistämiskeinot EU:n ulkosuhteissa

5.2.1 Kansainvälinen vaikuttamistyö

EU:n ihmisoikeuspolitiikkaan kuuluu varsin kirjava joukko vaikuttamiskeinoja, joita käytetään kahden- ja monenvälisissä suhteissa kolmansien valtioiden, kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Kahdenvälisissä suhteissa korostuvat niin sanotun ihmisoikeusdialogin järjestäminen joko kahdenvälisten sopimusten puitteissa tai ilman nimenomaista sopimuspohjaa sekä neuvoston hyväksymät kannanotot tai EU:n tai sen jäsenvaltioiden edustajien esittämät näkemykset. EU:n yli 140 edustustoa kolmansissa maissa voivat yhteistyössä jäsenvaltioiden suurlähetystöjen kanssa pyrkiä eri keinoin vaikuttamaan paikallisiin oikeusvaltio-olosuhteisiin, esimerkiksi esiintymällä tarkkailijoina oikeudenkäynneissä ja tukemalla ihmisoikeuspuolustajia.[514]

Monenvälisen ulkopolitiikan osana pyritään puolestaan muun muassa EU:n jäsenvaltioiden ihmisoikeuskannanottojen koordinoimiseen ja sen pohjalta EU:n kantojen esittämiseen YK:n yleiskokouksessa, ihmisoikeusneuvostossa, YK:n kehitysjärjestössä (UNDP) ja muilla areenoilla.[515] EU:n yhtenäisyys maatilanteiden ja temaattisten kysymysten

514 Ks. VNS 10/2021 vp, s. 29, jossa todetaan, että ”Suomen ulkomaanedustustot osallistuvat aktiivisesti EU:n ihmisoikeustoimintaan ja käyvät vuoropuhelua asemamaidensa viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa sekä tukevat ihmisoikeuspuolustajien toimintaa”.

515 Ks. esim. Hadewych Hazelzet, The EU’s Human Rights Policy in the UN: An Example of Effective Multilateralism?, s. 183-195 teoksessa Jan Wouters et al (eds), The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership. TMC Asser Press 2006, s. 183. Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa, VNS 10/2021 vp, s. 31, todetaan että on myönteistä, että YK:n piirissä muun muassa UNDP on lisännyt toimintaansa oikeusvaltiokehityksen turvaamiseksi.

käsittelyssä on toisinaan haastavaa. Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteon mukaan ”[y]ksittäiset EU:n jäsenvaltiot voivat liian helposti estää EU:n yhteisen puuttumisen YK:n jäsenvaltioiden sisällä tapahtuviin ihmisoikeusloukkauksiin sekä näitä loukkauksia koskevan EU:n kannanmuodostuksen kansainvälisissä järjestöissä”.[516]

Tällaisia vaikuttamiskeinoja ajatellen EU:n neuvosto on hyväksynyt 13 ihmisoikeuspolitiikan suuntaviivaa (Human Rights Guidelines).[517] Aiheet ovat korostetun ihmisoikeuskeskeisiä (esimerkiksi kuolemanrangaistus, kidutus, syrjinnän eri muodot) eikä oikeusvaltion osalta ole hyväksytty erillistä ohjeistusta edes tehokkaita oikeusuojakeinoja koskevan oikeuden näkökulmasta. Erityisesti kahdenvälisiä suhteita silmällä pitäen on hyväksytty ihmisoikeusdialogin suuntaviivat.[518] Niissä viitataan vain kerran oikeusvaltioon ja silloinkin toissijaisena aiheena: ”*Good governance and rule of law related issues may also be addressed*”.[519]

Toisaalta suuntaviivoissa viitataan edellä mainittuun ihmisoikeuksien ja demokratian toimintasuunnitelmaan. Siinä ei ainoastaan viitata oikeusvaltioperiaatteeseen osana demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion kolminaisuutta vaan suunnitelmaan sisältyy myös erillinen oikeusvaltiota koskeva kohta (1.5), jossa mainitaan mm. riippumaton ja puolueeton tuomioistuinjärjestelmä, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden henkilöiden kohtelu. Kaiken kaikkiaan toimintasuunnitelman ja ihmisoikeuksien suuntaviivojen painopiste on kuitenkin selvästi ihmisoikeuskeskeisissä aiheissa, joiden merkitys oikeusvaltion kannalta on lähinnä välillinen.

Edellä mainittujen vaikuttamiskeinojen käytännön merkityksen arvioiminen on vaikeaa. Ihmisoikeusdialogia käydään noin 60 valtion kanssa vaihtelevin muodoin ja tuloksin. Dialogi voi toisinaan, vaikkakaan ei aina, perustua kahdenväliseen sopimukseen. Osanoton taso voi vaihdella. Joidenkin kolmansien valtioiden kanssa on perustettu yhteisiä työryhmiä. Ihmisoikeusdialogin suuntaviivoissa tunnustetaan, että dialogit eivät aina johda välittömiin, tunnistettaviin ja näkyviin tuloksiin.[520] EU:n omien kantojen muodostaminen voi YUTP:n päätöksentekomekanismiin liittyvän yksimielisyysvaatimuksen johdosta tuottaa

516 VNS 10/2021 vp, s. 28. Selonteossa myös annetaan ymmärtää, että EU:n toiminta on altis unionin kuulumattomien valtioiden vaikuttamispyrkimyksille (s. 28-29).

517 European External Action Service, EU Human Rights Guidelines. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-human-rights-guidelines_en, vierailtu 7.4.2022.

518 EU Guidelines on Human Rights Dialogues.

519 EU Guidelines on Human Rights Dialogues, s. 8.

520 EU Guidelines on Human Rights Dialogues, s. 10: “Dialogues do not always produce immediate, measurable and visible outcomes”. Ks. myös esim. Max Roger Taylor, Inside the EU-China Human Rights Dialogue: Assessing the Practical Delivery of the EU’s Normative Power in a Hostile Environment. Journal of European Integration 2020.

vaikeuksia. Pidemmällä aikavälillä dialogeilla ja muilla vastaavilla vaikuttamiskeinoilla voi olla merkitystä etenkin, jos niihin liittyy taloudellisia tai muita konkreettisia seuraamuksia (porkkana ja keppi). Näitä pakote- ja muita vastaavia mekanismeja käsitellään jäljempänä.

5.2.2 Kaupallisten ja rahoituksellisten etuuksien ehdollistaminen

EU on 1990-luvulta lähtien hyväksynyt ihmisoikeuksia ja demokratiaa tukevia rahoitusohjelmia, joihin on sisällytetty myös avun keskeyttämistä koskevia ihmisoikeuslausekkeita.[521] Aikavälillä 2014–2020 hyväksyttyjä lukuisia rahoitusasetuksia on yhdistetty vuonna 2021 parlamentin ja neuvoston asetuksella hyväksyttyyn naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineeseen ”Globaali Eurooppa”.[522] Välineen keskeisenä tavoitteena on ”unionin arvojen, periaatteiden ja keskeisten etujen puolustaminen ja edistäminen maailmanlaajuisesti”.[523] Seitsemälle vuodelle varattu rahoitusosuus on lähes 80 miljardia euroa. Sekä maantieteellisten että aihekohtaisten ohjelmien puitteissa voidaan tukea ihmisoikeus- ja demokratiaprojekteja. Aihekohtaisten ohjelmien neljästä pääalasta yksi koskee nimenomaan ihmisoikeuksia ja demokratiaa.[524]

Välinettä koskevassa yksityiskohtaisessa asetuksessa on lukuisia viittauksia myös oikeusvaltioon. Esimerkiksi asetuksessa todetaan, että välineen erityisiin tavoitteisiin maailmanlaajuisella tasolla kuuluu ”suojella, tukea ja edistää demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta, mukaan lukien vastuuvelvollisuus-mekanismit, ja ihmisoikeuksia – –”.[525] Yleisesti ottaen asetuksessa viitataan melko yhdenmukaisesti sekä demokratiaan, oikeusvaltioon että ihmisoikeuksiin.[526] Todettakoon, että asetus ei sisällä erillistä avun keskeyttämistä koskevaa ihmisoikeuslauseketta vaan siinä viitataan mahdollisiin YUTP:n puitteissa ja SEUT 215 artiklan nojalla hyväksyttyihin rajoittaviin toimenpiteisiin. Tällaisia pakotteita koskee YUTP:stä

521 Ks esim. Brandtner – Rosas 1998; Allan Rosas, The European Union and Fundamental Rights/Human Rights, s. 443–474 teoksessa Catarina Krause and Martin Scheinin (eds), International Protection of Human Rights: A Textbook. 2nd rev edn, Åbo Akademi University Institute for Human Rights, 2012.

522 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/947, annettu 9 päivänä kesäkuuta 2021, naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen – Globaali Eurooppa perustamisesta, päätöksen N:o 466/2014/EU muuttamisesta ja kumoamisesta sekä asetuksen (EU) 2017/1601 ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 480/2001 kumoamisesta, EUVL L 209, 14.6.2021, s. 1

523 Ks. asetuksen johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

524 Asetuksen 4 artikla.

525 Ks. asetuksen 3 artiklan 2 kohdan c) alakohta.

526 Ks. esim. asetuksen 3 artiklan 1 kohdan a) alakohta.

johtuva yksimielisyysvaatimus, kun taas ihmisoikeuslausekkeisiin perustuvat toimenpiteet on lähtökohtaisesti mahdollista toteuttaa yksinkertaisemmin.

Globaali Eurooppa -rahoitusavun lisäksi EU myöntää myös yksipuolisia kaupallisia etuuksia.[527] Esimerkkinä voidaan mainita Balkanin valtioita koskevat poikkeukselliset kaupalliset myönnytykset osana kyseisten maiden ja unionin välisiä suhteita.[528] Yksipuolisesti myönnettävien etuuksien tarkoituksena on luoda poliittista ja taloudellista vakautta unionin lähialueella tavalla, joka ei ole unionin kannalta epäedullista. Niihin liittyy kuitenkin myös mahdollisuus muun ohella oikeusvaltiota koskevan ehdollisuuden käyttämiseen. Järjestelmää koskevan asetuksen mukaan sen mukaiset etuudet voidaan keskeyttää kokonaan tai osittain jos edunsaajavaltiot loukkaavat ”vakavasti ja järjestelmällisesti ihmisoikeuksia – – sekä demokratian ja oikeusvaltion perusperiaatteita”.[529] Tällaisessa tilanteessa keskeyttäminen edellyttää komission antamaa delegoitua säädöstä.[530]

Toisen esimerkin tarjoaa kehitysmaille myönnettäviä yleisiä tullietuuksia koskeva järjestelmä (*Generalised System of Preferences*, GSP), joka vuodesta 1994 lähtien on sisältänyt myös mahdollisuuden etuuksien ehdollistamisesta. Voimassa olevan EU:n tullietuusjärjestelmää koskevan asetuksen mukaan GSP-etuudet voidaan väliaikaisesti peruuttaa edunsaajalta, joka syyllistyy asetuksen liitteessä luetelluissa kansainvälisissä yleissopimuksissa vahvistettujen periaatteiden ”vakavaan ja järjestelmälli[seen] rikkomi[seen]”.[531] Kyseessä ovat ihmisoikeussopimukset ja työntekijöiden perusoikeuksia koskevat yleissopimukset.[532] Näistä yleissopimuksista varsinkin kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevalla

527 Ks. esim. Barbara Brandtner – Allan Rosas, Trade Preferences and Human Rights s. 699–722 teoksessa Philip Alston – Mara Bustelo – James Heenan (eds), The EU and Human Rights. Oxford University Press, 1999; Andrea Ott – Guillaume Van der Loo, The Nexus between the CCP and the CFSP: Achieving Foreign Policy Goals Through Trade Restrictions and Market Access, s. 230–253 teoksessa Steven Blockmans and Panos Koutrakos (eds), Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy. Edward Elgar 2018 (Ott – Van der Loo 2018), s. 230, s. 248-252.

528 Neuvoston asetus (EY) N:o 1215/2009 poikkeuksellisten kaupan toimenpiteiden käyttöönotosta Euroopan unionin vakautus- ja assosiaatioprosessiin osallistuville tai siihen yhteydessä oleville maille ja alueille, konsolidoitu versio, EUVL L 432/7, 22.12.2020.

529 Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan d) alakohta ja 7 artiklan c) alakohta. Ks. myös Ott – Van der Loo 2018, s. 248.

530 Asetuksen 7 artiklan 1 kohta, 7a artikla.

531 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 978/2012 yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 732/2008 kumoamisesta, konsolidoitu versio EUVL L123, 1.2.2022, s. 1, 19 artikla (Asetus 978/2012).

532 Asetus 978/2012, liite XIII, A osa.

yleissopimuksella on merkitystä myös oikeusvaltion kannalta.[533] Lisäksi järjestelmä sisältää kestävää kehitystä ja hyvää hallintoa edistävän erityisen ”kannustusmenettelyn”, jonka edellytyksenä on muun ohella mainittujen yleissopimusten ratifiointi ja se, etteivät sopimusten valvontaelimet ole todenneet yleissopimusten tosiasiallisen täytäntöönpanon vakavaa laiminlyöntiä.[534] Myös esimerkiksi YK:n korruption vastainen yleissopimus kuuluu asetuksen liitteessä lueteltuihin sopimuksiin.[535] Edunsaaja voidaan komission päätöksellä poistaa erityisestä kannustusmenettelystä, jos se rikkoo järjestelmän ehtoja.[536] Käytännössä etuuksien keskeyttämiseen tai vähentämiseen on ryhdytty muutaman kerran.[537]

5.2.3 Toimenpiteet EU:n tekemien kansainvälisten sopimusten nojalla

Edellä on jo mainittu EU:n 1990-luvulta lähtien tekemiin kauppa- ja yhteistyösopimuksiin sisältyvät ihmisoikeuslausekkeet. Kyseisissä lausekkeissa yleensä viitataan demokratian periaatteisiin ja ihmisoikeuksiin ja linjataan, että ne muodostavat kyseisen sopimuksen ”olennaisen osan”. Lisäksi niihin liittyy yleensä määräys, jonka mukaan sopimuksen olennaisen osan rikkominen saattaa oikeuttaa toisen osapuolen ryhtymään ”aiheellisiin toimenpiteisiin”.[538] EU-tuomioistuin on katsonut, että tällaisen ihmisoikeuslausekkeen tarkoituksena ei ole niinkään uusien ihmisoikeusnormien luominen vaan olemassa olevien ihmisoikeuksien vahvistaminen siten, että niiden vakavat loukkaukset voivat johtaa yhteistyösopimuksen päättymiseen tai soveltamisen keskeyttämiseen.[539]

Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden kanssa tehtyyn nk. Cotonoun kumppanuussopimukseen vuodelta 2000 sisältyy poikkeuksellisesti hyvin yksityiskohtainen ihmisoikeuslauseke, jossa korostetaan ei vain ihmisoikeuksien ja demokratian vaan myös oikeusvaltion merkitystä.[540] Sopimuksen 9 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan ”[h]allinnon rakenne ja eri vallankäyttäjien valtaoikeudet perustuvat oikeusvaltion periaatteelle, mikä käsittää erityisesti tehokkaat ja kaikkien ulottuvilla olevat oikeussuojakeinot, riippumattoman ja yhdenvertaisuuden lain edessä takaavan oikeusjärjestelmän sekä kaikilta osin lain

533 Ks. esim. yleissopimuksen 9 (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen) ja 14 artikla (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin).

534 Asetus 978/2012, 9 artikla.

535 Ibid, liite XIII, B osa.

536 Ibid., 10 artikla 5 kohta.

537 Ott and Van der Loo 2018, s. 246-248.

538 Ks. esim. Brandtner and Rosas 1998; Bulterman 2001, s. 155-165.

539 Asia C-268/94, Portugali v. neuvosto, ECLI:EU:C:1996:461, 23-29 kohta.

540 Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välinen Cotonoussa 23 päivänä kesäkuuta 2000 allekirjoitettu kumppanuussopimus, EUVL L 317, 15.12.2000, s. 3, 9 artikla.

alaisuudessa toimivan toimeenpanovallan käyttäjän". Saman artiklan 2 kohdan neljännen alakohdan mukaan kumppanuuden perustana olevat ihmisoikeudet sekä demokratian ja oikeusvaltion periaatteet "muodostavat osapuolten sisä- ja ulkopolitiikan perustan ja ovat tässä sopimuksessa tarkoitettuja olennaisia osia". Sopimuksen 96 artiklan mukaan näiden olennaisten osien rikkominen oikeuttaa tietyin edellytyksin toisen osapuolen ryhtymään "aiheellisiin toimenpiteisiin", viimeisenä keinona sopimuksen soveltamatta jättämiseen.

Uutta Cotonoun sopimusta koskevat neuvottelut on saatu päätökseen vuonna 2021.[541] Myös uuteen sopimukseen sisältyy yksityiskohtainen ihmisoikeuslauseke, jossa käsitellään sekä ihmisoikeuksia, demokratiaa että oikeusvaltiota. Sopimuksen 9 artiklan 5 kohdan mukaan osapuolet tunnustavat oikeusvaltioperiaatteen ensiarvoisen tärkeyden ihmisoikeuksien suojelun ja demokraattisten instituutioiden tehokkaan toiminnan kannalta.[542] Saman artiklan 7 kohdan mukaan ihmisoikeuksien, demokratian periaatteiden ja oikeusvaltion kunnioittaminen muodostaa sopimuksen olennaisen osan. Sopimuksessa viitataan useissa kohdin myös hyvän hallinnon periaatteeseen ja sen 12 artiklan 7 kohdan mukaan hyvä hallinto muodostaa sopimuksen perusperiaatteen. Sopimuksen 101 artiklan 6 ja 7 kohta mahdollistaa tietyin edellytyksin vastatoimenpiteet siinä tapauksessa, että sopimuksen olennaisia osia on rikottu tai vakavissa korruptiotapauksissa.

Muidenkin kolmansien valtioiden kanssa tehtyihin assosiaatio- ja muihin sopimuksiin on alettu sisällyttää yksityiskohtaisempia ihmisoikeuslausekkeita, jotka sisältävät myös demokratiaa ja oikeusvaltiota koskevia määräyksiä.[543] Esimerkkinä voidaan mainita Moldovan kanssa vuonna 2014 tehty assosiaatiosopimus,[544] jossa oikeusvaltioperiaate mainitaan sekä sopimuksen tavoitteiden ja sen yleisten periaatteiden että poliittisen vuoropuhelun tavoitteiden joukossa.[545] Lisäksi sopimuksen vapautta, turvallisuutta ja oikeutta koskevassa III osastossa on oikeusvaltioperiaatteen edistämistä koskeva määräys, jossa mm. viitataan oikeuslaitoksen riippumattomuuteen, oikeussuojan toteutumiseen ja oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.[546] Siinä tapauksessa että sopimuksen velvollisuuksia ei ole

541 Ks. Partnership Agreement between the [European Union/European Union and Its Member States] of the One Part, and Members of the Organisation of African, Caribbean and Pacific States, of the Other Part, negotiated agreement initialled by the EU and OACPS chief negotiators on 15 April 2021.

542 Ks. myös sopimuksen 1 artiklan 3 kohdan sisältämä luettelo sopimuksen tavoitteista: "promote, protect and fulfil human rights, democratic principles, the rule of law and good governance, paying particular attention to gender equality".

543 Ks. esim. Human Rights in EU Trade Agreements.

544 Euroopan unionin, Euroopan atomienergiyhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Moldovan tasavallan välinen assosiaatiosopimus, EUVL L 260, 30.8.2014, s. 4.

545 Ibid. 1, 2 ja 3 artikla.

546 Ibid. 12 artikla.

täytetty, toinen osapuoli voi tietyin edellytyksin toteuttaa ”tarvittavat toimenpiteet”. Jos 2 artiklassa tarkoitettuja sopimuksen olennaisia osia on rikottu, toimenpiteisiin ryhtyminen on helpompaa.[547] Kuitenkin mainitun artiklan mukaan vain demokratian periaatteiden sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioitus muodostaa sopimuksen olennaisen osan. Oikeusvaltio mainitaan erikseen 2 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan osapuolet vahvistavat kunnioittavansa muun ohella ”oikeusvaltion ja hyvän hallintotavan periaatteita.”

Ihmisoikeuslausekkeiden päällimmäisenä tavoitteena on luoda perusta ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion vahvistamiselle vuoropuhelun ja positiivisten toimenpiteiden kautta. Ainakaan virallisiin päätöksiin perustuviin ”aiheellisiin” (tai ”tarvittaviin”) toimenpiteisiin ei Cotonoun sopimusta lukuun ottamatta juurikaan ole ryhdytty.[548] Jos sopimuksen soveltaminen keskeytettäisiin, päätös voisi perustua SEUT 218 artiklan 9 kohtaan, jonka mukaan neuvosto voi komission tai unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotuksesta päättää sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä.[549] Suurin osa EU:n tekemistä assosiaatio- ja muista kahdenvälisistä yhteistyösopimuksista on kuitenkin niin sanottuja sekasopimuksia (osapuolena unioni ja sen jäsenvaltiot), mikä tekee toimenpiteisiin ryhtymistä koskevasta päätöksentekoprosessista hankalan.[550]

Sen sijaan Cotonoun sopimuksen 96 artiklaan perustuviin toimenpiteisiin on ryhdytty verraten usein.[551] Tähän sopimukseen perustuvia pakotetoimenpiteitä koskevaa päätöksentekoa helpottaa jäsenvaltioiden hallitusten sisäinen sopimus, jolla EU:n neuvostolle on delegoitu valta vahvistaa jäsenvaltioiden kanta sopimuksen 96 ja 97 artikloissa tarkoitetuissa tilanteissa.[552] Suurin osa toimenpiteistä ei ole merkinnyt virallista päätöstä Cotonoun sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä vaan ne ovat kohdistuneet kehitysyhteistyö-rahoituksen vähentämiseen. Toimenpiteisiin on yleensä ryhdytty vain hyvin vakavien

547 Ks. ibid. 455 artikla.

548 Human Rights in EU Trade Agreements.

549 Mainittakoon, että Uzbekistania vastaan vuonna 2005 hyväksytyt pakotteet eivät perustuneet SEUT 218 artiklan 9 kohtaan vaan YUTP-päätökseen, ks. Neuvoston hyväksymä yhteinen kanta 2005/792/YUTP Uzbekistania koskevista rajoittavista toimenpiteistä, EUVL L 299, 16.11.2005, s. 72. Päätöksen painopiste oli kuitenkin Uzbekistanin kanssa tehdystä sopimuksesta riippumattomissa toimenpiteissä (asevientikielto ja viisumirajoitukset); sopimuksen soveltamista koski vain siihen perustuvien teknisten kokousten jäädyttäminen.

550 Ks. yleisesti sekasopimuksista EU:n ulkosuhteissa esim. Joni Heliskoski, Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States. Brill 2002.

551 Ott – Van der Loo 2018, s. 238-240 mainitsevat, että aikavälillä 2000–2015 mekanismia käytettiin 15 kertaa.

552 Neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien sisäinen sopimus AKT-EY-kumppanuussopimuksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavista toimenpiteistä ja noudatettavista menettelyistä, EUVL L 317, 15.12.2000, s. 376-382.

demokratian ja ihmisoikeuksien periaatteiden loukkausten (kuten sotilasvallankaappausten) ollessa kyseessä, ei niinkään oikeusvaltiorikkomuksiksi luokiteltavien asiantilojen takia.[553]

Vaikka ihmisoikeuslausekkeet johtavat verrattain harvoin – Cotonoun sopimusta lukuun ottamatta – konkreettisiin toimenpiteisiin, kolmannet maat eivät välttämättä suhtaudu niihin välinpitämättömästi. Toisinaan EU:n sopimuskumppanit kieltäytyvät hyväksymästä lauseketta tai, jos EU pitää kiinni kannastaan, koko sopimusta. Esimerkiksi Australia ja Uusi-Seelanti kieltäytyivät 1990-luvulla hyväksymästä ihmisoikeuslausekkeen sisällyttämistä suunniteltuihin kauppasopimuksiin. EU:n kieltäydyttyä tekemästä sopimusta, josta lauseke puuttui, lopputuloksena oli kaupallisia ja muita suhteita koskevan poliittisen julistuksen antaminen.[554]

Tuoreen esimerkin ihmisoikeuslausekkeeseen liittyvistä vaikeuksista tarjoaa EU:n ja Kiinan neuvottelema investointisopimus (*Comprehensive Agreement on Investment* – CAI). Joulukuussa 2020 saavutettu sopimusteksti sisältää kylläkin joitakin oikeusvaltiollisuuteen liittyviä ainesosia (kuten läpinäkyvyysvaatimuksia ja riitojen ratkaisemista koskevia mekanismeja), mutta se ei sisällä määräystä, jota voitaisiin pitää ihmisoikeuslausekkeena.[555] Lausekkeen puuttuminen on aiheuttanut arvostelua Euroopan parlamentin ja kansalaisjärjestöjen piirissä.[556] Kirjoittamishetkellä sopimuksesta on liian varhaista lausua enempää. Parlamentti on toukokuussa 2021 jäädyttänyt sopimuksen käsittelemisen lähinnä vastatoimenpiteenä sille, että Kiina on kohdistanut sanktioita eräitä parlamentin jäseniä vastaan.

5.2.4 Rajoittavat toimenpiteet (pakotteet)

EU:n tekemistä sopimuksista riippumatta EU voi käyttää niin sanottuja rajoittavia toimenpiteitä (pakotteita) joko YK:n turvallisuusneuvoston päätösten pohjalta tai yksipuolisesti.[557]

---

553 Ks. Human Rights in EU Trade Agreements.

554 Kirjoittajista Rosas osallistui komission oikeuspalvelun osastopäällikkönä Australian ja Uuden-Seelannin kanssa käytyihin neuvotteluihin. Ks. myös Brandner – Rosas 1998.

555 Ks. esim. European Commission, EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI), the EU-China agreement explained, last update 22 January 2021, http://www.ec.europa.eu.

556 Ks. esim. useiden kansalaisjärjestöjen hyväksymä Joint Appeal on the inclusion of enforceable human rights clauses in the EU-China Comprehensive Agreement on Investment, 13 January 2021, www.etuc.org, sekä Euroopan parlamentin 16.9.2021 hyväksymä julkilausuma Resolution on a new EU-China Strategy (2021/2037(INI).

557 Ks. esim. Allan Rosas, EU Restrictive Measures against Third States: Value Imperialism, Futile Gesture Politics or Extravaganza of Judicial Control? Il diritto dell'Unione Europea 4/2016, s. 637

SEUT 215 artiklan 1 kohdan mukaan, jos YUTP-päätöksessä on päätetty kokonaan tai osittain keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet kolmannen maan kanssa tai vähentää niitä, neuvosto hyväksyy ”tarvittavat toimenpiteet” määräenemmistöllä. Artiklan 2 kohdan mukaan rajoittavat toimenpiteet voidaan kohdistaa myös luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin. Molemmissa tapauksissa neuvoston määräenemmistöllä hyväksymää asetusta edeltää YUTP-säännöksiin (SEU 29 artiklaan) perustuva päätös, joka yleensä vaatii yksimielisyyden neuvostossa. Joistakin pakotteista (esimerkiksi asevienti- ja viisumikiellot) päätetään yksinomaan YUTP-päätöksin.

Mainitut säännökset eivät määrittele niitä tavoitteita, joita rajoittavilla toimenpiteillä pyritään saavuttamaan. Käytännössä miltei kaikkien rajoittavien toimenpiteiden vaikuttimena on ollut rauhan ja turvallisuuden edistäminen, terrorismin torjunta ja/tai ihmisoikeus- ja humanitaarisen oikeuden (jonka yhteydessä saatetaan viitata myös demokratian ja/tai oikeusvaltioperiaatteen) loukkauksiin puuttuminen. Ihmisoikeuksiin liittyvä syy on muiden syiden ohella ollut esillä muun muassa Syyriaan, Maliin, Norsunluurannikkoon ja Venezuelaan kohdistuvien rajoittavien toimenpiteiden osalta. Venezuelaa koskevan asetuksen johdanto-osassa viitataan ”demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien” jatkuvaan heikentymiseen maassa.[558]

Ihmisoikeudet nousevat keskeiseen asemaan EU:n joulukuussa 2020 perustamassa ihmisoikeuspakotejärjestelmässä, joka mahdollistaa kohdennetut rajoittavat toimenpiteet, joilla puututaan luonnollisten ja oikeushenkilöiden suorittamiin ihmisoikeusloukkauksiin ja -rikkomuksiin maailmanlaajuisesti. Asiaa koskevan YUTP-päätöksen johdanto-osassa viitataan ihmisoikeuksien kunnioittamisen ohella myös demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen.[559] Sen sijaan järjestelmän kattamien vakavien ihmisoikeusloukkausten ja -rikkomusten luettelossa mainitaan vain joukko ihmisoikeuksia, joilla ei ole välitöntä merkitystä tässä selvityksessä omaksutun oikeusvaltio-käsityksen kannalta (kuten kidutus, mielivaltaiset pidättämiset tai vangitsemiset, mielipiteen- ja sananvapauteen kohdistuvat loukkaukset, sekä uskonnon- tai vakaumuksenvapauteen kohdistuvat loukkaukset).

Erityisesti SEUT 215 artiklan 2 kohtaan perustuvien, luonnollisiin tai oikeushenkilöihin kohdistuvien pakoteasetusten laillisuus voidaan aina kumoamiskanteen muodossa saattaa EU:n yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Myös tällaisia pakotteita koskevien YUTP-päätösten laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.[560] EU-tuomioistuimen

558 Neuvoston asetus (EU) 2017/2063, annettu 13 päivänä marraskuuta 2017, Venezuelan tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä, EUVL L 295, 14.11.2017, s. 21.

559 Neuvoston asetus 2020/1998 (EU) 2020/1998 annettu 7 päivänä joulukuuta 2020 rajoittavista toimenpiteistä vakavien ihmisoikeusloukkausten ja -rikkomusten torjumiseksi, EUVL L 4101, 7.12.2020, s. 1.

560 Ks. SEU 24 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ja SEUT 275 artiklan 2 kohta.

oikeuskäytännön valossa myös ennakkoratkaisumenettely ja vahingonkorvauskanteet voivat tulla kysymykseen ei vain SEUT 215 artiklaan perustuvien asetusten vaan myös eräiden YUTP-säännöksiin perustuvien päätösten osalta.[561] Tuomioistuin on äskettäin päättänyt, että myös pakotteiden kohteeksi joutunut kolmas maa voi tietyin edellytyksin saattaa niiden laillisuuden tuomioistuimen tutkittavaksi.[562] Siten voidaan sanoa, että EU pyrkii myös rajoittavien toimenpiteiden osalta itse takaamaan sen, että toimenpiteet voidaan oikeusvaltion periaatteiden hengessä saattaa riippumattoman tuomioistuinvalvonnan kohteeksi.

5.3 Oikeusvaltio ja kansainvälinen oikeus

Miten oikeusvaltio tulisi ymmärtää kansainvälisissä suhteissa? Oikeusvaltion käsitteen saksan-, suomen- ja ruotsinkieliset versiot viittaavat valtiomuotoisiin rakenteisiin (*Rechtstaat*, oikeusvaltio, *rättstat*). EU:n valtiosääntöoikeudellista luonteesta seuraa, että käsite soveltuu myös unioniin sinänsä.[563] Vaikka englanninkielinen ilmaisu *rule of law* ei samalla tavalla kiinnity valtiokäsitteeseen, voidaan kysyä, kuvaako tämäkään ilmaisu kansainvälisen oikeuden tai edes hallitustenvälisten järjestöjen perussääntöjen rakenteita. Kuten edellä tämän selvityksen 2 luvussa on todettu, oikeusvaltion käsitteeseen kuuluvat muun ohella lakisidonnaisuus ja oikeusvarmuus sekä näiden ylläpitämiseen tarvittavat riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet ja muut oikeudelliset valvontaelimet. Kansainvälisestä oikeudesta löytyy toki kansainvälisiä tuomioistuimia ja muita riitojenratkaisuelimiä, mutta kokonaiskuva on pirstaleinen ja elinten toimivalta riippuu usein riidan osapuolten erikseen antamasta suostumuksesta. Joka tapauksessa riitojen ratkaisuelinten päätösten toimeenpano kohtaa usein vaikeuksia siinä tapauksessa, että hävinnyt osapuoli kieltäytyy yhteistyöstä. Helmikuun 24 päivänä 2022 alkanut hyökkäyssota Ukrainassa on osoitus siitä, miten varsinkin sodan ja rauhan kysymyksissä oikeudelliset keinot jäävät sotilaallisten, taloudellisten ja poliittisten tekijöiden jalkoihin.[564]

561 Asia C-72/15, Rosneft, ECLI:EU:C:2017:236; asia C-134/19 P, Bank Refah Kargaran, ECLI:EU:C:2020:793.

562 Asia C-872/19 P, Venezuela v. neuvosto, ECLI:EU:C:2021:507.

563 Ks. EU:n valtiosääntöisestä olemuksesta tarkemmin Rosas – Armati 2018.

564 Asiassa Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), kansainvälinen tuomioistuin on 16.3.2022 antanut väliaikaisia toimenpiteitä koskevan määräyksen (Order concerning request for the indication of provisional measures), jonka mukaan Venäjän tulisi välittömästi keskeyttää sotilasoperaationsa Ukrainan alueella. Päätös syntyi äänin 13 – 2, venäläisen ja kiinalaisen tuomarin äänestäessä vastaan. Venäjä, joka kieltäytyi osallistumasta asian käsittelyyn, ei ole noudattanut määräystä.

Yhtä kaikki oikeusvaltion käsitettä on kansainvälisen oikeusjärjestyksen vahvistamista silmällä pitäen pyritty tuomaan myös kansainvälisoikeudellisen keskustelun piiriin. Jo aiemmin mainittujen YK:n yleiskokouksen vuodesta 2006 hyväksymien päätöslauselmien otsikkona on oikeusvaltio kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.[565] Päätöslauselmissa korostetaan muun muassa yleiskokouksen sitoutumista oikeusvaltiollisuuteen ja kansainväliseen oikeuteen perustuvaan kansainväliseen järjestykseen. Myös EU:n perussopimuksissa korostetaan kansainvälisen oikeuden noudattamisen tärkeyttä, vaikkakin käsitteellisellä tasolla oikeusvaltio ja kansainvälisen oikeuden noudattaminen mainitaan sopimustekstissä erikseen. [566]

Tässä yhteydessä on syytä mainita EU-tuomioistuimen lausunto 1/17 koskien Kanadan kanssa tehdyn talous- ja kauppasopimuksen (CETA) yhteensopivuutta EU:n perussopimusten kanssa. Kyseinen lausunto on merkittävä EU:n ulkosuhteiden ja oikeusvaltiollisuuden kannalta, sillä siinä on katsottu, että sijoittajien ja valtioiden välisen tuomioistuintyyppisen riitojen ratkaisumenettelyn tulee olla sopusoinnussa EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan (oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen) ja siten oikeusvaltion tärkeän ainesosan kanssa.[567] On kuitenkin todettava, että lausunto koskee tuomioistuintyyppistä järjestelmää, johon yksityisillä sijoittajilla tulee olla pääsy, eikä se edellytä, että kaikki riitojen ratkaisumenetelmät, jotka sisältyvät EU:n tekemiin kansainvälisiin sopimuksiin, ovat yhteensopivia perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimuksien kanssa.

Riippumatta siitä, missä määrin oikeusvaltiolla katsotaan olevan välitöntä relevanssia kansainvälisellä tasolla, on selvää, että käsitteellä on joitakin kytkentöjä kansainvälisen oikeuden noudattamiseen. Rauhantutkimuksen piirissä on osoitettu, että liberaalit demokratiat, joille ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion periaatteiden noudattaminen on tärkeää, eivät käy sotia keskenään ja muutenkin noudattavat muita valtioita tunnollisemmin yhteisesti sovittuja sääntöjä.[568] EU:n jäsenvaltiot eivät ole käyneet sotia keskenään, kun sen sijaan unionin ne naapurivaltiot, joissa oikeusvaltion periaatteiden noudattaminen on notorisesti heikkoa (kuten Serbia ja Venäjä), eivät ole vain syyllistyneet hyökkäyssotiin vaan ovat myös laajasti jättäneet noudattamatta kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja muun kansainvälisen oikeuden sääntöjä. Kuten Ukrainan tilanne osoittaa, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien

565 Ensimmäinen vuonna 2006 hyväksytty YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 61/39, The rule of law at the national and international level. Vuonna 2021 hyväksytyn päätöslauselman numero on 76/117. Ks. myös mm. Report of the Secretary-General, Strengthening and coordinating United Nations rule of law activities, UN doc. A/74/139, 26 July 2021.

566 Ks. SEU 3 artiklan 5 kohda sekä 21 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta ja 2 kohdan b) alakohta.

567 Lausunto 1/17 (EU:n ja Kanadan välinen CETA-sopimus), ECLI:EU:C:2019:341.

568 Nils Petter Gleditsch, The Liberal Moment Fifteen Years On. International Studies Quarterly 52(4) 2008, s. 691-712.

kunnioittaminen käy erityisen haasteelliseksi tilanteessa, jossa valtio joutuu raa'an hyökkäyssodan uhriksi. Voidaan kysyä, mikä käytännön merkitys kansainvälisessä oikeudessa tavoitellulla oikeusvaltiollisuudella on aseellisen hyökkäyksen estämisessä. Onko vanha sanonta lakien vaikenemisesta aseiden puhuessa (*inter arma silent leges*) totta kansainvälisen oikeusvaltiollisuuden osalta?[569]

Kansainvälisen oikeusjärjestyksen heikkoudesta johtuu, että EU:n ja sen jäsenvaltioiden mahdollisuudet kansainvälisen oikeuden noudattamisen vahvistamiseksi ovat rajalliset. Edellä jaksossa 5.2.4 käsitelty pakotepolitiikka (rajoittavat ja muut vastaavat toimenpiteet) tarjoaa erään keinon tukea oikeusvaltiollisuutta kansainvälisissä suhteissa. Kansainvälisen oikeuden loukkaukset ovat olleet vaikuttimena esimerkiksi EU:n Syyriaan kohdistamiin rajoittaviin toimenpiteisiin ryhtymiselle. Venäjän aseellinen hyökkäys Ukrainaan on johtanut ennennäkemättömiin Venäjän vastaisiin sanktioihin, jotka koskevat niin tavarakauppaa, palveluiden tarjoamista, pääomanliikkeitä kuin henkilöiden varallisuutta ja liikkumisvapautta.[570] Toiminta kansainvälisten rikosten rankaisemattomuutta vastaan tarjoaa toisen väylän. EU on jo pitkään tukenut erityisesti Kansainvälisen rikostuomioistuimen toimintaa. EU:n ja tuomioistuimen välillä on vuonna 2006 tehty yhteistyö- ja avunantosopimus ja tuomioistuimen toiminnan ja sen perustamissopimuksen tukemisesta on myös hyväksytty erillinen YUTP-päätös.[571] Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa todetaan muun muassa, että Suomi työskentelee rankaisemattomuuden vähentämiseksi kaikkein vakavimmista kansainvälisistä rikoksista, joita ovat Kansainvälisen rikostuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat joukkotuhonta, rikokset ihmisyyttä vastaan, sotarikokset ja hyökkäysrikos.[572]

569 Ks. esim. Chin Leng Lim, Inter arma silent leges? Black Hole Theories of the Laws of War, s. 385–407 teoksessa Victor V. Ramraj (ed), Emergencies and the Limits of Legality. Cambridge University Press 2008. Ks. myös Wohlwend 2021, s. 158-164.

570 Ks. esim. EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine: EU adopts fourth package of sanctions against Russia, 15 March 2022, www.consilium.europa.eu. en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/, vierailtu 8.4.2022. Ko. Pakotteista on jo nostettu kanne yleisessä tuomioistuimessa, ks. asia T-125/22, RT France v. neuvosto, EUVL C 148, 4.4.2022, s. 47.

571 Neuvoston päätös 2006/313/YUTP, tehty 10 päivänä huhtikuuta 2006, Kansainvälisen rikostuomioistuimen ja Euroopan unionin välisen yhteistyö- ja avunantosopimuksen tekemisestä, EUVL L 115, 28.4.2006, s. 49 ja neuvoston päätös 2011/168/YUTP, annettu 21.3.2011, Kansainvälisestä rikostuomioistuimesta ja yhteisen kannan 2003/444/YUTP kumoamisesta, EUVL L 76, 22.3.2011, s. 56.

572 VNS 10/2021 vp, s. 29-30.

5.4 Kokoavia havaintoja

EU on 1990-luvulta lähtien panostanut ihmisoikeuspolitiikkaan, johon kuuluvat soveltuvin osin myös demokratian ja oikeusvaltion edistäminen. Ihmisoikeudet, demokratia ja oikeusvaltio mainitaan yhdessä SEU 2 ja 21 artikloissa, joista jälkimmäinen koskee nimenomaan unionin ulkosuhteita (ml. YUTP). Myös kansainvälisen oikeuden kunnioittamisen merkitykseen viitataan SEU 3 artiklan 5 kohdassa ja 21 artiklassa. Ulkosuhteiden eri lohkoilla tilanne kuitenkin vaihtelee. Edellä mainituista esimerkeistä esimerkiksi EU:n ihmisoikeusdialogia koskevissa suuntaviivoissa oikeusvaltioon kiinnitetään hyvin vähän huomiota. Sama koskee kehitysmaille myönnettäviä yleisiä tullietuuksia koskevaa GSP-järjestelmää sekä vakavien ihmisoikeusloukkausten torjumiseksi luotua pakotejärjestelmää. Sen sijaan Cotonoun kumppanuussopimuksessa ja monessa kahdenvälisessä assosiaatio- tai muussa yhteistyösopimuksessa (kuten edellä mainitussa sopimuksessa Moldovan kanssa) oikeusvaltiosuuteen on kiinnitetty verrattain paljon huomiota.

EU:n käytössä olevien välineiden ja menetelmien vaikutusten arvioiminen on vaikeaa. Voidaan arvioida, että suostuttelun sekä kepin ja porkkanan yhteisvaikutuksella voi olla joitakin vaikutuksia kolmansien valtioiden ja yhteiskuntien käyttäytymiseen. Rajoittaviin toimenpiteisiin ja muihin pakotteisiin turvaudutaan verrattain harvoin. Toisaalta pakotteiden uhalla voi olla oma merkityksensä. Pääpaino EU:n toiminnassa on ihmisoikeuksien kunnioittamisen edistämisessä; oikeusvaltioon erillisenä käsitteenä kiinnitetään vähemmän huomiota. Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että oikeusvaltio ei EU:n kansainvälisissä suhteissa ole saanut samaa huomiota osakseen kuin EU:n sisäisissä toiminnassa. Pidemmällä aika-akselilla tarkasteltuina oikeusvaltio sekä myös kansainvälisen oikeuden kunnioittamisen vaatimus näyttävät kuitenkin nousseen viime aikoina esille EU:n ulkosuhteita koskevassa normistossa hieman aikaisempaa enemmän.

Demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen kestävyys riippuu siitä, täyttääkö valtio edes oikeusvaltion minimivaatimukset. Maailmanlaajuisesti tosiasiallinen oikeusvaltiotilanne sekä kansainvälisen oikeuden kunnioittaminen näyttävät kulkevan pikemminkin huonompaan kuin parempaan suuntaan.[573] EU ja sen jäsenvaltiot voivat jossain määrin myötävaikuttaa tämän kehityksen kääntämiseen, mutta viime kädessä kehityksen suunta riippuu myös tekijöistä, jotka ovat EU:n vaikuttamiskeinojen ulottumattomissa.

573 Ks. myös VNS 10/2021 vp, s. 15-16.

6 Huomioita oikeusvaltiollisuuden toteutumisesta Suomessa

6.1 Yleiskuva suomalaisesta oikeusvaltiosta

6.1.1 World Justice Projectin oikeusvaltioindeksi

Tunnettu tutkimusperusteinen yleiskuva suomalaisesta oikeusvaltiosta perustuu analyysiin, jonka World Justice Project (WJP) on laatinut viimeksi vuonna 2021. WJP on Yhdysvalloissa perustettu monitieteellinen kansalaisyhteiskunnan järjestö, joka edistää toiminnallaan oikeusvaltiollisuutta kaikkialla maailmassa. Se julkaisee vuosittain selvityksen oikeusvaltion tilasta eli nk. oikeusvaltioindeksin (*World Justice Project Rule of Law Index*). Vuoden 2021 selvityksessä on analysoitu 139 maata, ml. Suomi, perustuen 138000 kyselytutkimukseen kansalaisilta ja 4200 asiantuntijakuulemiseen. WPJ:n oikeusvaltioindeksi pyrkii tutkimaan kahta peruslähtökohtaa valtion ja sen kansalaisten suhteessa. Yhtäältä se selvittää, asettaako laki toimeenpanovallan käytölle ja myös yksityiselle sektorille rajoituksia ja pidäkkeitä. Toisaalta arvioidaan, rajoittaako valtiovalta kansalaisyhteiskunnan toimintavapautta ja kuinka se täyttää velvoitteensa yhteiskunnan jäseniä kohtaan niin, että yleisen edun mukaiset tavoitteet toteutuvat, ihmisiä suojellaan väkivallalta ja kaikilla on pääsy riippumattomiin tuomioistuimiin.[574]

WPJ:n indeksin oikeusvaltion määritelmä rakentuu seuraavien ”yleismaailmallisiksi oikeusvaltion periaatteiksi” katsottujen keskeisten teemojen varaan:

a) vastuu lain noudattamisesta (*accountability*)
b) oikeudenmukaiset lait (*just law*)
c) hallinnon avoimuus (*open government*)
d) oikeuden saavutettavuus ja puolueeton oikeudenhoito (*accessible and impartial justice*).[575]

574 Ks. tarkemmin World Justice Project Rule of Law Index 2021, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf, vierailtu 29.3.2022 (World Justice Project Rule of Law Index 2021), s. 13.

575 Ks. World Justice Project Rule of Law Index 2021, s. 14 jossa näihin viitataan ilmaisulla ”The Four Universal Principles of the Rule of Law”. WPJ-indeksin kriteereitä hyödyntäen on Suomessa hiljattain perehdytty etenkin EU:n itäisten jäsenvaltioiden oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen ongelmiin. Ks. Heino Nyyssönen – Petteri Mäkitalo: Oikeusvaltio ja EU:n itäiset maat. Kosmopolis 51(2) 2021, s. 33-58.

Näiden periaatteiden toteutumista selvitetään edelleen kahdeksan osatekijän kautta, joihin lukeutuvat toimeenpanovallankäytön pidäkkeet (*constraints of government powers*), korruptoitumattomuus (*absence of corruption*), hallinnon avoimuus (*open government*), perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (*fundamental rights*), lainkuuliaisuus ja turvallisuustilanne (*order and security*), säännösten täytäntöönpano ja hyvä hallinto (*regulatory enforcement*) sekä siviili- ja rikosoikeudenkäyttö (*civil justice*, *criminal justice*). Kyseiset kahdeksan osatekijää on puolestaan edelleen jaettu 44:ään alaosatekijään, joiden perusteella oikeusvaltiotilannetta eri valtioissa konkreettisesti arvioidaan.[576]

Ennen sen tarkastelua, miten Suomen oikeusvaltiotilannetta on arvioitu näiden kriteerien valossa voidaan todeta, että oikeusvaltio-käsitteen määrittelyn näkökulmasta WJP:n indeksi pyrkii yhdistämään sekä oikeusvaltion minimalistis-formaalin lähinnä prosessisääntöjä korostavan määritelmän (”*thin*”) moderniin ja laajempaan oikeusvaltio-käsitteeseen (”*thick*”), joka sisältää aineellisia elementtejä, kuten esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen sekä ajatuksen siitä, että lainsäädäntöön voidaan kansalaisyhteiskunnan kautta vaikuttaa.[577] Voidaan todeta, että riippumatta WPJ:n indeksin yksityiskohtaisita painotuksista, kyseisessä yleismaailmallisista lähtökohdista tehtävässä selvityksessä on selkeästi todettu se moderni lähtökohta, jonka mukaan oikeusjärjestelmiä, jotka eivät tunnusta kansainvälisesti yleisesti hyväksyttyjä ”ydinihmisoikeuksia”, ei voida pitää todellisina oikeusvaltioina vaan lähinnä lailla hallittuina yhteiskuntina, ”lakivaltioina” (*rule by law*).[578]

WJP:n oikeusvaltioindeksissä on listattu valtioita maailmanlaajuiseen järjestykseen niiden saamien oikeusvaltiopisteiden perusteella ja tämä tutkimustieto on myös esitetty kategorioittain, esimerkiksi maanosittain sekä valtioiden varallisuuden perusteella jaoteltuna. Yleisesti voidaan todeta, että pohjoismaiset liberaalit demokratiat ovat WJP:n indeksin perusteella oikeusvaltiollisuuden osalta maailman johtavia yhteiskuntia. Indeksin maailmanlaajuisessa vertailussa neljä ensimmäistä valtiota ovat pohjoismaita: Suomi sijoittui vuoden 2021 kokonaisarviossa kolmanneksi heti Tanskan ja Norjan jälkeen, Ruotsin ollessa neljäs. On myös huomionarvoista, että Suomi on sijoittunut kärkisijoille myös vuosina 2015-2020 ja samalla parantanut omaa pisteytystään (2015 – 0,85; 2016-2020 – 0,87; 2021 – 0,88; asteikko 0-1). Yleiskuva Suomen oikeusvaltiotilanteesta on siten tämän arvion perusteella hyvinkin positiivinen, mutta on perusteltua perehtyä seuraavassa hieman tarkemmin WJP:n tutkimustuloksiin ja siihen, voidaanko niiden perusteella muodostaa hienojakoisempaa arviota oikeusvaltiosta Suomessa.

576 Ks. tarkemmin World Justice Project Rule of Law Index 2021, s. 14-15.

577 Ks. ibid. s. 13–15.

578 ibid. s. 13.

Vuonna 2021 Suomen osalta oikeusvaltio-analyysi asteikolla 0-1 antoi keskiarvon 0,88 ja seuraavat tulokset osa-alueittain:

- toimeenpanovallankäytön pidäkkeet 0,92
- korruptoitumattomuus 0,89
- hallinnon avoimuus 0,87
- perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen 0,90
- lainkuuliaisuus ja turvallisuustilanne 0,92
- säännösten täytäntöönpano ja hyvä hallinto 0,87
- siviilioikeudenkäyttö 0,82
- rikosoikeudenkäyttö 0,84

Tarkasteltaessa kyseisten osatekijöiden alaosatekijöitä voidaan todeta, että korkeimmat pisteet Suomen järjestelmä on saanut erityisesti toimeenpanovallankäytön pidäkkeiden sekä lainkuuliaisuuden ja turvallisuustilanteen osalta. Heikoimmat pistemäärät puolestaan on annettu rikos- ja siviilioikeudenhoidon kategorioissa. Matalimmat pisteet ovat koskeneet erityisesti seuraavia alaosatekijöitä (nousevassa järjestyksessä):

- rikosoikeudellisten tutkintojen tehokkuus (*criminal justice: effective investigations*) 0,60
- siviilioikeudellisten oikeudenkäyntien kohtuuton kesto (*civil justice: no unreasonable delay*) 0,64
- siviilioikeudellisten oikeudenkäyntien kalleus ja oikeuksiin pääsy (*civil justice: accessibility and affordability*) 0,71
- korruptio lainsäädäntömenettelyssä (*absence of corruption: in the legislature*) 0,72
- vaihtoehtoisen riidanratkaisun puolueettomuus ja tehokkuus (*civil justice: impartial and effective ADRs*) 0,78
- rikosoikeudellisten oikeudenkäyntien kesto ja tehokkuus (*criminal justice: timely and effective adjudication*) 0,78

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että WJP:n oikeusvaltioindeksin perusteella Suomessa ei ole tunnistettavissa erityisen merkittäviä oikeusvaltio-ongelmia. Tarkempi analyysi paljastaa kuitenkin, että oikeudenhoitoon niin siviili- kuin rikosoikeuden piirissä liittyy oikeusvaltiollisuuden kannalta muita osa-alueita enemmän ongelmia. Tämä johtuu erityisesti riita-asioissa ennen muuta siitä, kuinka kalliita oikeudenkäynnit ovat ja kuinka pitkään ne saattavat kestää. Rikosprosessia haittaa selvityksen perusteella poliisitutkinnan suhteellinen tuloksettomuus ja itse oikeudenkäynnin hitaus. Lainkäytön ulkopuolelta esiin nousee lähinnä lainsäätäjän korruption tasoon liitetyt seikat. Tosin on huomioitava, että globaalissa tarkastelussa nämä kriittiset huomiot ovat vielä varsin maltillisia. Oikeudenkäyntimenettelyn kalleus ja hitaus ovat yleisiä ongelmia ja siviiliprosessin tason osalta Suomen sijoitus WJP:n vertailussa on vuonna 2021 ollut joka tapauksessa kuudes (6/139) ja rikosprosessin tason osalta jopa toinen (2/139) heti Norjan jälkeen.

6.1.2 Komission oikeusvaltiokertomus

Viime vuosina Suomen oikeusvaltiotilannetta on tarkasteltu myös EU:n piirissä. Komission toiminnan keskiössä on jo aiemmin selvityksessä mainittu oikeusvaltiokertomus ja sen maaluvut, joissa arvioidaan jäsenvaltioiden oikeusvaltiotilannetta eri tutkimusten sekä julkishallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta.[579] Metodologisesti kertomuksessa on yhtäältä koottu yhteen jo olemassa olevaa jäsenvaltioita koskevaa aineistoa moninkertaisen raportoinnin välttämiseksi. Siten kertomuksessa hyödynnetään muun ohella EU:n oikeusalan tulostaulua, Euroopan neuvoston piirissä tuotettuja selvityksiä (mm. Venetsian toimikunta, GRECO) sekä YK:n ja ETYJ:n toiminnassa valmisteltua aineistoa. Toisaalta kertomus pohjautuu myös sidosryhmien haastatteluihin ja maavierailuihin.[580]

Oikeusvaltiokertomus koostuu oikeusvaltiotilanteen yleisarviosta EU:n tasolla sekä 27:stä maakohtaisesta luvusta. Kertomus keskittyy neljään pääteemaan: oikeuslaitoksen toimivuus, korruptiontorjunta, tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus, sekä muut hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyvät institutionaaliset kysymykset. Kyseisiä aihepiirejä on käsitelty myös Suomea koskevassa maaluvussa, jonka osalta edellä mainittuja teemoja käsitellään lyhyesti seuraavaksi.[581]

6.1.2.1 Oikeuslaitoksen toimivuus

Komissio tuo esiin, että Suomen oikeuslaitoksen riippumattomuus nauttii erittäin korkeaa luottamusta kansalaisten ja yritysten keskuudessa.[582] Kertomuksessa nostetaan esiin myönteisinä uudistuksina etenkin tuomioistuinten hallinnosta vastaavan riippumattoman tuomioistuinviraston perustaminen ja syyttäjälaitoksen uudistus. Tuomioistuinvirasto aloitti toimintansa vuoden 2020 alusta, mistä lähtien se on toiminut kaikkien tuomioistuinten keskushallintona ja järjestänyt tuomareille koulutusta (ml. asessorikoulutus). Syyttäjälaitosta koskenut uudistus, jonka seurauksena valtakunnansyyttäjän toimisto ja 11 alueellista syyttäjänvirastoa yhdistettiin valtakunnansyyttäjänvirastoksi vuonna 2019, on merkinnyt yhtenäisten kansallisten syyttäjäkäytäntöjen kehittämistä, resurssien tasaisempaa jakautumista maan eri osien kesken ja tehokkuuden lisääntymistä.[583]

---

579 Oikeusvaltiokertomus 2021: Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa.

580 European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/rolm_methodology_final.pdf, vierailtu 29.3.2022.

581 Ks. Komission Oikeusvaltiokertomus 2021, Luku: ”Oikeusvaltiotilanne Suomessa”, SWD (2021) 711 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Suomen maaluku)

582 Ks. ibid. s. 3.

583 Ibid., s. 4.

Komission kertomuksessa mainitaan hankkeet oikeusjärjestelmän digitalisaation kehittämiseksi.[584] Oikeuslaitoksen katsotaan suoriutuvan tehtävistään sinänsä tehokkaasti, vaikkakin sen suorituskyky arvioidaan uudistuksista huolimatta eurooppalaisessa vertailussa vain keskitasoiseksi lähinnä siksi, että riita-asioiden ja hallinto-oikeudellisten asioiden ratkaisemiseen kuluu verrattain paljon aikaa. Riita- ja hallinto-oikeudellisten asioiden selvitysaste on myös hieman laskenut viime vuosina. Jutturuuhkaan ovat komission saamien tietojen mukaan osin vaikuttaneet Covid-19-pandemian aiheuttamat ongelmat. Oikeudenkäyntien kalleus mainitaan komission selvitysten perusteella havaittuna ongelmana erityisesti keskituloisten henkilöiden kannalta, jotka jäävät tulojensa perusteella julkisen oikeusavun ulkopuolelle.[585]

Tuomioistuinlaitoksen järjestämisestä tai tuomarien nimitysmenettelystä ei Suomen maaluvussa esitetä kritiikkiä. Sinällään se seikka, että presidentti nimittää valtakunnansyyttäjän oikeusministeriön esityksestä tai se, että tasavallan presidentti nimittää tuomarit virkaansa ei oikeuskäytännön mukaan merkitse sitä, että kyse olisi poliittisesta virkanimityksestä tai uhka syyttäjä- ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden kannalta.[586] Tuomareiden nimitysmenettelyn osalta kertomuksessa mainitaan, että riippumaton tuomarinvalintalautakunta valmistelee tuomareiden virkanimityksiä koskevat esitykset valtioneuvostolle. Se seikka, että KHO ja KKO laativat tuomareidensa virkanimityksiä koskevat esityksensä itse, tuodaan yksinkertaisesti esiin sitä pidemmin käsittelemättä.[587]

6.1.2.2 Korruptiontorjunta

Suomea voidaan komission mukaan pitää varsin vähän korruptoituneena maana. Kertomuksessa mainitaan myönteisenä kehityksenä toukokuussa 2021 hyväksytty kansallinen korruptionvastainen strategia, jonka tavoitteena on vahvistaa korruption torjuntaa, edistää sen tunnistamista ja ennaltaehkäisyä sekä parantaa viranomaisten yhteistyötä korruption torjunnassa.[588] Syyttäjälaitoksen uudistus mahdollistaa syyttäjien erikoistumisen jatkossa entistä paremmin. Eräiden syyttäjien erikoisalana on korruptiorikollisuus ja kaikilla aluesyyttäjillä on toimivalta nostaa syytteitä vähäisissä korruptiotapauksissa. Syytetoimiin johtaneiden korruptiorikosepäilyjen määrää on pysynyt vakaana useiden vuosien ajan. Kertomuksessa tosin todetaan, että viime vuosina tuomioistuimet ovat jättäneet ”erittäin suuren osan” korruptiotapauksista tutkimatta, mitä ei kuitenkaan problematisoida

584 Ibid., s. 5.
585 Ibid., s. 5-6.
586 Ks. esim. asia C-658/18, UX, ECLI:EU:C:2020:572, 52 ja 57 kohdat.
587 Oikeusvaltiokertomus 2021: Suomen maaluku, s. 3.
588 Oikeusvaltiokertomus 2021: Suomen maaluku, s. 7.

enemmälti.[589] Komission mukaan ulkomaisen lahjonnan ehkäisemisessä ja syytteeseenpanossa esiintyvien puutteiden korjaamiseksi on toteutettu toimia.[590]

Suomen maaluvussa mainitaan huomionarvoisella tavalla ministerien rikosoikeudellinen vastuu, joka toteutuu perustuslaillisen prosessin kautta perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Eduskunta päättää syytteen nostamisesta perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella. Voitaneen tulkita, että komissio esittää hienoista kritiikkiä ministerivastuujärjestelmää kohtaan toteamalla, että "Euroopan neuvoston lahjonnan vastainen valtioden ryhmä (GRECO) on ilmaissut huolensa tämän prosessin rajoitetuista tutkinta- ja syytevaltuuksista, jotka voivat aiheuttaa vaikeuksia korkean tason korruptiotapauksissa."[591] Tätä keskustelua ministerivastuusta ja syytekynnyksen ylittymisestä on puitu kotimaisessa keskustelussa melko runsaasti ulkoministeri Haaviston Al-Holin pakolaisleirin suomalaisia naisia ja lapsia koskeneessa asiassa, jota myös sivutaan selvityksen seuraavassa jaksossa 6.2.

Komissio toteaa, että lobbausta ei ole toistaiseksi säännelty Suomessa. Kertomuksessa kuitenkin tuodaan esiin, että lainsäädäntöä on valmisteilla lobbaajien rekisteröintiä koskevan avoimuusrekisterin osalta. Lisäksi lainsäädäntöä tai muuta sääntelyn tarkistamista valmistellaan ministerien ja virkamiesten ns. pyöröovi-ilmiön, puolue- ja vaalirahoituksen, virkamiesten sidonnaisuusilmoituksien ja väärinkäytösten paljastajien suojelun osalta.[592]

6.1.2.3 Tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus

Media-alan osalta Suomea koskevassa maaluvussa huomiota kiinnitetään sääntely- ja valvontaviranomaisen eli Liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) haasteelliseen taloudelliseen tilanteeseen, mikä on ilmennyt mm. merkittävinä irtisanomisina. Sinänsä valvontaviranomaista pidetään toimessaan riippumattomana ja hyvän hallinnon periaatteita noudattavana. Lainsäädännöllä on viime aikoina parannettu tiedotusvälineiden omistuksen läpinäkyvyyttä, mikä liittyy osittain audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin (EU) 2018/1808 täytäntöönpanoon.[593] Jokseenkin kriittisenä huomiona voidaan pitää komission esiin nostamaa seikkaa tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineen (*Media*

589 Ibid.

590 Ibid. s. 8.

591 Ibid. s. 8 (alaviite jätetty pois lainauksesta).

592 Ibid. s. 9-10.

593 Ks. tarkemmin komission Oikeusvaltiokertomus 2020, Bryssel 30.9.2020, SWD (2020) 325 final, s. 9 ja Audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi 2018/1808.

Pluralism Monitor) vuoden 2021 raportista koskien sitä, että Suomessa uutismedia on ”hyvin keskittynyttä”.[594]

Kertomuksessa todetaan, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) ollaan päivittämässä niin, että sen soveltamisala laajennettaisiin koskemaan julkisen sektorin omistamia tai määräysvallassa olevia oikeussubjekteja. Komissio tuo esiin, että julkisuuslain noudattamisen valvontaa ollaan Suomessa tehostamassa. Kertomuksessa kiinnitetään huomiota eräiden media-alan toimijoiden komission tietoon tuomaan seikkaan, jonka mukaan tietyt viranomaiset, kuten poliisi, ovat pyrkineet tulkitsemaan julkisuuslakia supistavasti.[595] Kertomuksessa mainitaan vielä, että valmisteltavana on lainsäädäntöä, jolla pyritään puuttumaan erityisesti toimittajiin kohdistuvaan verkkohäirintään.[596]

6.1.2.4 Muut hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyvät institutionaaliset kysymykset

Kertomuksessa esitetään toteamuksen tasolla, ettei Suomella ole perustuslakituomioistuinta, vaan perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontajärjestelmä, jota toteuttavat eduskunnan perustuslakivaliokunta ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Lisäksi tuodaan esiin, että kaikki tuomioistuimet voivat konkreettisissa tapauksissa arvioida lakien perustuslainmukaisuutta jälkikäteen perustuslain 106 §:n säädetyin edellytyksin. Säädösvalvontaa ei käsitellä laajemmin. Laillisuusvalvonnan kehityshankkeiden osalta komissio nostaa esiin oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen työnjakoa koskevan lainsäädännön uudistamisen. Kertomuksessa lähinnä todetaan tältä osin, että oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat aktiivisesti edistäneet hanketta, jonka oletetaan tehostavan laillisuusvalvontaa.[597]

Lainsäädännön osalta kertomuksessa mainitaan vuonna 2020 hyväksytty paremman sääntelyn toimintaohjelma, jonka tavoitteena on parantaa lainsäädännön laatua, suunnittelua ja läpinäkyvyyttä. Covid-19-pandemian yhteydessä käyttöön otettujen valmiuslakiin perustuvien toimivaltuuksien ja muiden toimenpiteiden osalta komissio tuo esiin, että oikeuskansleri on katsonut oikeusvaltioperiaatetta yleisesti noudatetun hyvin, vaikkakin joissain tapauksissa tavallista lainsäätämisjärjestystä on käytetty liian laajasti ja

594 Ks. Oikeusvaltiokertomus 2021: Suomen maaluku, s. 11.
595 ibid. s. 11-12.
596 ibid. s. 12.
597 ibid. s. 14.

valmiuslakiin perustuvien toimenpiteiden perusteluja on voitu pitää toisinaan riittämättöminä.[598] Kansalaisyhteiskunnan osallistumisen tasoa lainvalmistelussa pidetään hyvänä.[599]

6.1.3 Havaintoja WJP:n ja komission Suomea koskevista oikeusvaltioarvioista

Yhdessä tarkasteltuina WJP:n oikeusvaltioindeksi ja komission oikeusvaltiokertomus antavat suuntaviivoja kotimaisen oikeusvaltiollisuuden tilan arvioimiseksi. Molempia tutkimuksia voidaan pitää aineistoltaan ja metodeiltaan luotettavina. WJP:n indeksissä hyödynnetyssä aineistossa painottuu mahdollisesti enemmän yksilön näkökulma, kun taas komission kertomus pohjautuu suureksi osaksi institutionaalisiin selvityksiin sekä myös jäsenvaltiolta itseltään saatuun aineistoon. WJP:n indeksi on katsantokannaltaan maailmanlaajuinen, kun taas komission kertomus keskittyy oikeusvaltion tilaan EU:ssa. Painotuseroista huolimatta kummankin perusteella voidaan havaita tiettyjä yhtymäkohtia suomalaisen oikeusvaltion tilasta. Erityisesti niiden johtopäätöksistä esiin nousevat oikeusturvan saatavuuteen liittyvät kysymykset.

Aluksi on kuitenkin todettava, että sekä WJP:n indeksi että komission kertomus pitävät Suomen oikeusvaltion tilaa yleisesti ottaen erittäin hyvänä. Molempien selvitysten käyttämien mittareiden perusteella Suomi näyttäytyy kansainvälisessä vertailussa varsin hyvin toimivana yhteiskuntana oikeusvaltion näkökulmasta. On kuitenkin syytä muistaa, kuten tässä selvityksessä on aiemminkin todettu, että oikeusvaltio ei ole koskaan missään valmis ja sen toteutumista voidaan lähtökohtaisesti aina kehittää edelleen. Olisi epätarkoituksenmukaista tuudittautua ajatukseen, jonka mukaan pelkästään kansainvälisessä vertailussa pärjääminen osoittaisi oikeusvaltiollisuuden riittävyyttä yhteiskunnassa. Oikeusvaltiota ei olekaan syytä pelkistää menestykseksi ranking-listauksessa, vaan sen merkitys tulee nähdä yksilöiden oikeuksien toteutumisen ja yhteiskunnan suojaamisen kannalta. Tästä näkökulmasta on aiheellista kiinnittää huomiota erityisesti edellä esiteltyjen oikeusvaltioselvitysten kriittisiin havaintoihin.

Suomen osalta niin WJP:n kuin komission selvityksissä esiin nousevat erityisesti oikeusturvan saatavuuteen liittyvät seikat. Oikeudenkäyntien kalleus ja kesto riita-asioissa sekä tutkinnan ja menettelyjen tehokkuus rikosasioissa erottuvat tutkimuksissa suhteellisesti heikompina oikeusvaltion toiminnan osa-alueina. Näiden seikkojen ilmeneminen molemmissa selvityksissä on toki osittain seurausta siitä, että molemmat selvitykset ottavat tuomioistuinten ydintoiminnan arviointiin kantaa. Havainnot ovat joka tapauksessa

598 Oikeusvaltiokertomus 2021: Suomen maaluku, s. 14
599 ibid. s. 14-15.

yhdensuuntaisia. Oikeudenkäyntien kalleuden ja keston ohella ei ole toista asiaryhmää, joka nousisi molemmissa selvityksissä yhtä selvästi esiin, ellei lainsäädäntöprosesseihin liittyviä eturistiriitatilanteita, jotka mainitaan molemmissa selvityksissä, lueta tällaiseksi asiakokonaisuudeksi. Tästä ei tietysti sinänsä johdu, etteikö selvityksissä mainittuja muita yksittäisiä kritiikin kohteita olisi syytä ottaa vakavasti. Kuten sanottua, selvitysten metodologia ja painotukset ovat osin erilaiset, mistä mahdollisesti johtuvat myös niiden osin erilaiset painotukset johtopäätöksissä.

On vielä todettava, että komission oikeusvaltiokertomus on ymmärrettävä sen laajemmassa asiayhteydessä. Tiettyjen jäsenvaltioiden, kuten Unkarin ja Puolan, oikeusvaltiotilanteen heikentyminen on ollut taustalla kertomuksen luomisessa. Kertomuksesta heijastuu se sinänsä diplomaattinen lähtökohta, että jokaisella jäsenmaalla on joitain oikeusvaltio-ongelmia. EU-tasoisesti oikeusvaltiotilanteesta puhuttaessa on kuitenkin syytä huomioida, että eri jäsenvaltioilla on hyvin erilaatuisia ongelmia ja tiettyjä yksittäisiä Suomelle osoitettuja parannuskohteita ei tule tarpeettomasti asettaa samalle viivalle vaikkapa Puolan oikeuslaitoksen riippumattomuuteen liittyvien hyvin vakavien ongelmien kanssa. Oikeusvaltiokertomuksessa esitetyt kotimaiset kehityskohteet on syytä ottaa vakavasti, mutta unionitasoisessa keskustelussa ne tulee myös tarvittaessa osata suhteuttaa EU-oikeuden edellyttämiin vähimmäisvaatimuksiin. Yleisesti ottaen oikeusvaltio on Suomessa tutkimusten valossa hyvällä tolalla. Kansainväliset selvitykset eivät kuitenkaan välttämättä kerro koko totuutta kotimaisen järjestelmän erityispiirteistä. Eräitä EU-liitännäisiä ongelmakohtia pyritään siksi arvioimaan vielä tarkemmin seuraavassa jaksossa.

6.2 Huomioita oikeusvaltiollisuuden ongelmakohdista Suomessa

6.2.1 Perustuslakivaliokunnan rooli ja jälkikäteisen säädösvalvonnan johdonmukaisuus

Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella heinäkuussa 2019 Unkarin pääministeri Viktor Orbán kritisoi Suomen oikeusvaltiollisuutta kyseenalaistaen poliitikoista koostuvan eduskunnan perustuslakivaliokunnan roolin oikeudellisia tulkintoja tekevänä elimenä ja pohti, miksei Suomessa ole perustuslakituomioistuinta.[600] Orbánin kommentti voidaan toki nähdä hänen omia tarkoitusperiään palvelleena yrityksenä viedä keskustelu pois Unkariin

600 Ks. esim. Kaisla Kuuskoski, Unkarin pääministeri Viktor Orban kritisoi Suomea – ”Tarvitsemme kärsivällisyyttä, ettemme naura”, Ilta-Sanomat 27.7.2019, https://www.is.fi/ulkomaat/art-2000006186730.html, vierailtu 18.3.2022.

jo tuolloin liitetyistä oikeusvaltio-ongelmista. Perustuslakivaliokunnan asema, eri säädösvalvonnan muodot ja jopa erillisen perustuslakituomioistuimen perustaminen kuuluvat kuitenkin kotimaisen valtiosääntöoikeuden klassisiin kysymyksiin. Niillä on myös vahva liityntä oikeusvaltion perusteisiin. Onko säädösten perustuslainmukaisuuden valvonta, joka nojautuu ennakollisesti perustuslakivaliokuntaan ja jälkikäteisesti tuomioistuimiin, järjestetty oikeusvaltion periaatteiden näkökulmasta Suomessa asianmukaisesti? Aseteltua kysymystä on syytä lähestyä kaksivaiheisesti: ensiksi perustuslakivaliokunnan roolin ja toiseksi tuomioistuinten toiminnan kannalta. Laillisuusvalvojien eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen roolia ei tässä rajatussa esityksessä käsitellä. Huomioissa painotetaan erityisesti EU-oikeuden ja eurooppalaisen oikeusvaltio-käsitteen kannalta merkityksellisiä näkökohtia.

6.2.1.1 Perustuslakivaliokunnan rooli: riippumaton laintulkitsija?

Aluksi voidaan selvyyden vuoksi todeta, että Suomessa ei ole perustuslakituomioistuinta, joka olisi toimivaltainen valvomaan eduskunnan säätämien lakien yhteensopivuutta perustuslain kanssa yleisesti ja tarvittaessa kumoamaan perustuslain vastaiset säädökset. Perustuslakituomioistuimen perustamista ei ole perinteisesti kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa erityisemmin kannatettu.[601] Tämä tietoinen valtiosäännön perusratkaisu ei ole sinänsä ongelmallinen; perustuslain kunnioittamisen valvonta voidaan järjestää eri tavoin oikeusvaltion periaatteita noudattaen.[602] Kuten tunnettua on, Suomessa säädösten perustuslainmukaisuuden valvonta on jaettu eduskunnan perustuslakivaliokunnan harjoittamaan lakiehdotusten ennakolliseen valvontaan, joka on luonteeltaan yleistä (*in abstracto*), ja tuomioistuimille yksittäisissä oikeudenkäynneissä annettuun mahdollisuuteen jättää tietyin edellytyksin perustuslain kanssa ristiriidassa oleva säädös soveltamatta (*in concreto*). Vaikka perustuslakivaliokunnan asema säädösvalvontajärjestelmän kokonaisuudessa on tukevalla pohjalla, sen roolista laintulkitsijana käydään aika ajoin keskustelua, erityisesti koskien sen riippumattomuutta.

Perustuslain 74 §:n mukaisesti perustuslakivaliokunta lausuu lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta ennen niiden hyväksymistä. Yleisesti ottaen perustuslakivaliokunnan ennakkovalvontaa pidetään hyvin arvokkaana osana säädösvalvontaa. On kuitenkin huomattava, että perustuslakivaliokunta ei lausu kaikista lakiehdotuksista, vaan sen käsiteltäväksi tulevat lakiehdotukset toisista eduskunnan valiokunnista lähinnä silloin, kun niiden valmistelevassa käsittelyssä ilmenee epäselvyyttä yhteensopivuudesta perustuslain

601 Ks. keskustelusta Liisa Nieminen, Tarvittaisiinko Suomessakin valtiosääntötuomioistuin? Lakimies 1/2007, s. 3–24.

602 Ks. perustuslakivaliokunnan ja perustuslakituomioistuinten välisestä vertailusta, Veli-Pekka Hautamäki, Perustuslakivaliokunta valtiosääntötuomioistuinnäkökulmasta. Lakimies 4/2006 s. 586–607 (Hautamäki 2006).

kanssa.[603] Siten ennakkovalvonnassa ei välttämättä käsitellä kaikkia lainsäädännön kokonaisuuteen liittyviä perustuslainmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Perustuslakivaliokunta koostuu kansanedustajista, joilta ei edellytetä erityistä, esimerkiksi oikeustieteellistä, koulutusta perustuslain tulkintatehtävään. Valiokuntaa toki avustaa eduskunnan virkamiehistö ja valiokunta tavanmukaisesti kuulee asiantuntijoita, erityisesti valmistelusta vastaavia virkamiehiä ja yliopisto-opettajia.[604] Yleisesti on katsottu, että toisin kuin muissa eduskunnan valiokunnissa, perustuslakivaliokunnan jäsenet pyrkivät toimessaan nousemaan puoluepolitiikan yläpuolelle ja harjoittamaan oikeusharkintaa. Vaikka perustuslakivaliokunta ei ole riippumattomuuden takeiltaan verrattavissa tuomioistuimeen, se pyrkii objektiivisuuteen säilyttääkseen arvovaltansa perustuslain tulkitsijana.[605]

Kysymystä perustuslakivaliokunnan riippumattomuudesta laintulkitsijana voidaan pitää oikeusvaltion kannalta merkittävänä. Voiko kansanedustajista koostuva elin antaa oikeusharkintaan perustuvia lausuntoja perustuslain sisällöstä tavalla, joka on riippumaton puoluepoliittisista motiiveista? On selvää, että kyseessä ei ole muodollisesti tuomioistuin, vaan lainsäädäntövallan piiriin kuuluva elin, eikä sen ennakollista perustuslainmukaisuuden valvontaa voida funktionaalisestikaan rinnastaa tuomioistuinten lainkäyttötoiminnassa harjoittamaan tuomiovallan käyttöön.[606] Siinä määrin kuin perustuslain tulkitsemisen voidaan katsoa olevan luonteeltaan tietyiltä osin väistämättä arvosidonnaista, on toki mahdollista puolustaa kantaa, jonka mukaan lakiehdotusten käsittely osana poliittista lainsäädäntöprosessia ei edellytä riippumattomuutta samassa määrin kuin oikeussääntöjen tulkinta tuomarin lainkäyttötehtävissä silloin, kun he ratkaisevat oikeudenkäyntejä osapuolten välillä. On kuitenkin huomattava, että perustuslakivaliokunnan ratkaisuilla on huomattavaa merkitystä lainkäytölle.

Yhden näkökulman valiokunnan riippumattomuuteen tarjoavat perustuslakivaliokunnan vuosien 2017–2021 lausuntojen ja mietintöjen äänestysratkaisujen analyysi. Tällä aikavälillä perustuslakivaliokunta antoi 222 lausuntoa ja 58 mietintöä, eli kaikkiaan 280 asiakirjaa. Näistä konsensusratkaisuja oli 270. Tarkastelujaksona annettiin 6 vastalausetta mietintöön

603 Ks. Suomen perustuslaki 74 § ja eduskunnan työjärjestys 40/2000 38 § 2 mom.

604 Ks. eduskunnan virkamiesten merkityksestä, Maija Dahlberg, Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä – valiokunnan työrukkanen vai merkittävä vallankäyttäjä? Lakimies 5/2021, s. 745–784. Ks. ulkoisten asiantuntijoiden merkityksestä, esim. Matti Wiberg, Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. Lakimies 6/2003, s. 967–991.

605 Ks. näin mm. Kaarlo Tuori, Perustuslakivalvonta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö valtiovallan kolmijaon rajoilla. Lakimies 1/2018, s. 103–111, erit. s. 107–108.

606 Ks. näin esim. Hautamäki 2006, s. 606. Tomi Tuominen, Eduskunnan perustuslakivaliokunta Euroopan komission lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustan arvioitsijana. Oikeus 50(3) 2021, s. 277–296, s. 277–296, 293 (Tuominen 2021). Pohjankoski 2021a, s. 83.

ja 4 eriävää mielipidettä lausuntoon.[607] Tästä rajatusta aineistosta voidaan todeta ensinnäkin perustuslakivaliokunnan tekevän linjauksensa varsin usein yksimielisenä, mikä toki vastaa yleistä käsitystä valiokunnan toiminnasta. Toiseksi läpikäydyn aineiston perusteella ei millään muotoa voida tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan jäsenet tekisivät päätöksiä ensisijaisesti puoluepoliittisista lähtökohdista. Kuitenkin selvityksestä käy ilmi, että asiat, joissa ylipäätään jätettiin eriävä näkemys, koskivat sinänsä poliittisesti jokseenkin latautuneita aihepiirejä, kuten EU:n varojenkäyttöä, eduskunnan jäseniin kohdistuvia syyteasioita, Ahvenanmaan itsehallintoa, kalastusta, sekä työttömyysturvaa. Näissä toisinaan tietyn poliittisen ryhmän edustajat äänestivät yhdessä lausuntoa tai mietintöä vastaan. Valiokunnan ei luonnollisesti voida olettaa aina olevan yksimielinen ja luonnollista on, että jäsenten taustalähtökohdat, jotka korreloivat heidän puoluekantansa kanssa, voivat jossain määrin heijastua poliittisesti latautuneita aiheita koskevien perustuslakikysymysten käsittelyyn.

Vaikka tämä suppea katsaus ei mahdollista suoraviivaisia johtopäätöksiä yksittäisten kansanedustajien motiiveista äänestysratkaisujen taustalla, voidaan pohtia, miltä perustuslakivaliokunnan äänestysratkaisut näyttävät ulospäin. Sinänsä vastalauseet tai eriävät mielipiteet eivät merkitse, etteikö perustuslakivaliokunnan työ olisi näissä tapauksissa ilmentänyt oikeudellista harkintaa ja muuttunut politiikaksi. Jos eriävän mielipiteen on poliittisesti

607 Kyseiset ratkaisut ovat PeVM 10/2021 vp (kansanäänestyksen järjestäminen EU:n elpymispaketista; vastalause: Immonen, Mäkynen, Mäkelä (ps)), PeVL 14/2021 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä (eriävä mielipide: Rinne, Gustafsson, Guzenina, Koskinen (sd), Forsgrén, Alanko-Kahiluoto (vihr), Kontula (vas), Löfström (rkp); PeVM 26/2020 vp (Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus ulkoministeri Pekka Haaviston virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta; vastalause: Forsgren, Holopainen (vihr) – Alanko-Kahiluoto (vihr) äänesti enemmistön mukana); PeVM 25/2020 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta, Vastalause: Immonen ja Mäkynen (ps) – Puisto (ps) ei mukana käsittelyssä); PeVM 21/2020 vp (Valtakunnansyyttäjän syyttämislupaa koskeva pyyntö asettaa kansanedustaja syytteeseen; Vastalause: Rydman, Vestman (kok), Immonen, Puisto, Mäkynen (ps) – enemmistön mukana: Häkkänen (kok)); PeVL 8/2020 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta; Eriävä mielipide: Kontula (vas)); PeVM 5/2019 vp (Lepäämässä oleva ehdotus laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (HE 320/2018 vp), Vastalause: Immonen ja Mäkynen (ps)); PeVM 12/2018 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta; Vastalause: Leena Meri (ps)); PeVL 48/2017 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, Eriävä mielipide: Zyskowicz, Mäkelä (kok) – Rydman (kok) osallistunut käsittelyyn osittain, ei yhtynyt eriävään mielipiteeseen); PeVL 5/2017 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta, Eriävä mielipide: Henriksson (rkp), Löfström (rkp) äänesti enemmistön mukana).

latautuneessa asiassa jättänyt useampi saman puolueen edustaja, ulkoiselle tarkastelijalle voi herätä kuitenkin kysymys, onko taustalla mahdollisesti vaikuttanut muukin kuin pelkkä oikeudellinen harkinta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oikeuskäytännössään suhtautunut vähintäänkin epäilevästi siihen, voiko jokin kansallisen parlamentin valiokunta olla objektiivisesti riippumaton. *Mugemangango v. Belgia* -tuomiossa kyse oli vaalien äänten-laskentaa koskevasta valituksesta ja siitä, toteutuuko EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklan vaatimus vapaista vaaleista, jos parlamentin alainen elin tarkastaa vaalituloksen ja siitä tehdyt valitukset. EIT kiinnitti asiassa erityistä huomiota edellytyksiin, joiden vallitessa kansanedustajista koostuva elin voi arvioida riippumattomasti tosiseikkoja ja oikeudellisia kysymyksiä.[608] Asiassa todettiin huomionarvoisesti, että kansanedustajat eivät määritelmällisesti voi olla ”poliittisesti neutraaleita”.[609]

Ulospäin välittyvä vaikutelma perustuslakivaliokunnan riippumattomuuden puutteesta voi korostua erityisesti sen säädösvalvontaroolin ulkopuolisten tehtävien yhteydessä, kuten nk. ministerisyyteasioiden käsittelyssä. Ministereillä on perustuslain 116 §:n mukaisesti korotettu syytekynnys, joka edellyttää muun ohella sitä, että ministeri on olennaisella tavalla rikkonut velvoitteitaan.[610] Ulkoministeri Pekka Haavistoa (vihr) koskeneen nk. Al-Holin jutun yhteydessä perustuslakivaliokunnan selvä enemmistö katsoi, että vaadittava syytekynnys ei ylittynyt, vaikka ministerin toimintaa oli pidettävä ”hallintolain ja ulkoasiainhallintolain vastaisena ja siten moitittavana”.[611] Osa ministerin kanssa samaa puoluekantaa edustavista valiokunnan jäsenistä kuitenkin esitti, että ministeri ei ollut menettelyllään ylipäätään rikkonut lakia. Kun lisäksi vielä julkisuuteen tuli väite, jonka mukaan eräs ministerin puoluetta edustanut perustuslakivaliokunnan jäsen olisi pyrkinyt vaikuttamaan hallituspuolueiden edustajien äänestysratkaisuun, valiokunnan uskottavuuden laintulkitsijana katsottiin useissa julkisuudessa käytetyissä puheenvuoroissa kärsineen.[612]

Ministeri Haaviston tapauksen jälkeen ministerisyyteasioiden käsittelyä perustuslakivaliokunnassa on kritisoinut oikeusvaltiollisuuden kannalta erityisesti entinen valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki. Hänen mukaansa 1920-luvulta peräisin olevaa järjestely ei ole

608 EIT Mugemangango v. Belgia, tuomio 10.7.2020, nro. 310/15, 98 kohta, jossa todetaan: ”*members of parliament cannot be ‘politically neutral’ by definition*”.

609 Ks. ibid 97–98 kohdat.

610 Ks. ministerivastuusta tarkemmin esim. Husa – Jyränki 2021, s. 289-290 ja 410-411.

611 PeVM 26/2020 vp.

612 Ks. mm. Elina Kervinen, Haavisto vältti pahimman, mutta perustuslakivaliokunnan linjaus jättää hänen maineeseensa tahran, Helsingin sanomat 9.12.2020, https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007672381.html (vierailtu 15.3.2022), sekä Ari Hakahuhta – Matti Koivisto – Mikko Haapanen, Ylen tiedot: Perustuslakivaliokunnan mukaan Pekka Haavisto on toiminut lainvastaisesti, mutta syytekynnys ei ylity – vihreät jättää vastalauseen, Yle uutiset 9.12.2020, https://yle.fi/uutiset/3-11688464 (vierailtu 15.3.2022).

sopusoinnussa ”niiden oikeusvaltioperiaatteiden kanssa, joita Suomi on erityisesti Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston jäsenenä korostanut”.[613] Kritiikissä on viitattu erityisesti Euroopan neuvoston korruptionvastaisen komitean (GRECO) maaraportteihin 15.1.2001 ja 27.3.2018, joissa kriittistä huomiota kiinnitetään toisaalta ministerisyytteiden korotettuun syytekynnykseen ja toisaalta siihen, että syyteharkinnan suorittaa oikeusviranomaisten sijasta poliittinen elin. Kuusimäki pitää juuri korruption torjuntaan keskittyvän komitean GRECO:n kritiikkiä merkittävänä, koska neljästä valtakunnanoikeuteen edenneestä virkarikosjutusta kolme on koskenut korruptiota. Samalla hän tuo esiin, ettei GRECO:n kritiikkiä ole Suomessa erityisesti kommentoitu puhumattakaan siitä, että asiassa olisi nähty tarvetta toimenpiteille.[614] Voidaan pitää aiheellisena, että ministerisyyteasioiden käsittelyn välttämättömyyttä eduskunnassa syyttäjälaitoksen sijaan tarkasteltaisiin kriittisesti.

Oma oikeusvaltioliitännäinen problematiikkansa liittyy EU-oikeuden näkökulmasta siihen, missä määrin perustuslakivaliokunta, joka perustuslain 74 §:n mukaisen mandaattinsa nojalla lausuu käsiteltävänä oleviensa asioiden ”perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin”, voi lausua EU-oikeuden yhteensopivuudesta perustuslain kanssa. Valiokunta on todennut, että EU-lainsäädännön oikeusperustan arviointi kuuluu sinänsä EU-tuomioistuimen tehtäviin, mutta kuitenkin katsonut, että ”oikeusperustan arvioiminen on jossain määrin edellytys myös ehdotuksen arvioinnille perustuslain näkökulmasta”, erityisesti jos lainsäädäntöehdotukselle ei ole osoitettavissa selvää ja hyväksyttävää oikeusperustaa EU:n perussopimuksista.[615] Valiokunnan näkemys on ymmärrettävä sen omista lähtökohdista, mutta samalla syytä olisi kiinnittää huomiota EU-oikeudessa vallitsevan, erityisesti jälkikäteisen säädösvalvonnan keinoihin. Tässä suhteessa voidaan viitata perustuslakivaliokunnan lausuntoon nk. EU:n elvytyspaketin osalta ja siitä käytyyn toimivaltakeskusteluun.[616] Koska perussopimuksissa EU-oikeudellinen säädösvalvonta on annettu EU-tuomioistuimen tehtäväksi,[617] valiokunnan olisi lähtökohtaisesti syytä harjoittaa sopivaa pidättyväisyyttä EU-oikeudellisissa tulkinnoissaan.

---

613 Ks. Matti Kuusimäki, Syyteharkinnan ei tule kuulua eduskunnalle. Maanpuolustus 138/2021, joulukuu 2021, s. 35-37 (Kuusimäki 2021).

614 Ks. Kuusimäki 2021, s. 36.

615 Ks. mm. PeVL 61/2016 vp, PeVL 12/2018, PeVL 23/2018 vp.

616 Ks. Raitio 2021, Tuominen 2021, ja Päivi Leino-Sandberg, Unionin oikeuden harmailla alueilla – pohdintaa fiskaalisen integraation oikeudellisista rajoista. Lakimies 7–8/2021, s. 1187-1217. Ks. myös Allan Rosas – Juha Raitio – Pekka Pohjankoski, EU-sääntöjen noudattamista valvotaan tuomioistuimissa, HS Vieraskynä 15.9.2021, https://www.hs.fi/paivanlehti/15092021/art-2000008245455.html, vierailtu 18.3.2022. Ks. perustuslakivaliokunnasta vertailevassa katsannossa, Ks. Frederik Behre, A European Ministry of Finance? Charting and Testing the National Constitutional Limits to EU Fiscal Integration. Meijers Instituut 2021, s. 47-98.

617 Ks. erit. SEUT 263, 267 ja 277 artiklat.

Tuomioistuimet voivat aina tarvittaessa saattaa unionin lainsäädäntötoimien pätevyyden EU-tuomioistuimen tutkittavaksi SEUT 267 artiklan mukaisessa ennakkoratkaisumenettelyssä, mikä mahdollistaa EU-oikeuden yhdenmukaisen tulkinnan.

6.2.1.2 Jälkikäteisen säädösvalvonnan johdonmukaisuus: perustuslain 106 §:n nk. ilmeisyysvaatimus

Perustuslakivaliokunnan etukäteisen perustuslainmukaisuuskontrollin ohella myös tuomioistuimet valvovat perustuslain toteutumista käsiteltävinään olevissa asioissa. Nk. jälkikäteisestä säädösvalvonnasta säädetään eduskuntalakien osalta perustuslain 106 §:ssä, jonka perusteella tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säädökselle, jos tavallisen lain soveltaminen johtaisi sen käsiteltävänä olevassa asiassa ”ilmeiseen” ristiriitaan perustuslain kanssa.[618] Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa ei voida pitää ilmeisenä, jos valiokunta on ottanut siihen kantaa lain säätämisvaiheessa ja katsonut, ettei ristiriitaa ole.[619] Tämä lähestymistapa on vahvistettu ylimpien tuomioistuinten käytännössä, vaikkakin sitä on tulkittu jokseenkin supistavasti niin, että lähinnä valiokunnan nimenomainen kannanotto juuri käsiteltävässä asiassa ilmenevästä tilanteesta poissulkee mahdollisuuden pitää ristiriitaa ilmeisenä.[620] Erityisesti korkein oikeus on korostanut, että perustuslain 106 §:n etusijasäännöksen soveltamista ei voida rajoittaa vain poikkeuksellisiin olosuhteisiin.[621]

Vuoden 2000 perustuslain säätämisestä alkaen Suomessa on käyty keskustelua perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen tulkinnasta ja tarpeellisuudesta.[622] Kriitikot ovat katsoneet, että vaatimus estää tuomioistuimia suojaamasta perustuslakia tilanteessa, jossa ristiriita eduskuntalain ja perustuslain välillä ei ole niin räikeä, että sitä voitaisiin pitää perustuslain tarkoittamalla tavalla ”ilmeisenä”. Jo ennen perustuslain voimaantuloa *Scheinin* katsoi, että ”ilmeisen” ristiriidan vaatimisen seurauksena olisikin ”lievästi

618 Ks. vuoden 1919 hallitusmuodon aikaisesta keskustelusta tuomioistuimia koskeneesta kiellosta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, esim. Martin Scheinin, Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Suomalainen lakimiesyhdistys 1991, s. 198–199.

619 PeVM 10/1998, s. 31.

620 Ks. KKO 2015:14, erit. 33–35 kohdat ja KHO 2018:85.

621 Ks. KKO 2015:14, 35 kohta.

622 Ks. mm. Veli-Pekka Viljanen, Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus, s. 309-323 teoksessa Jyrki Tala – Kauko Wikström, Oikeus – kulttuuria ja teoriaa: Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turun yliopisto 2005. Juha Lavapuro, Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä. Lakimies 4/2008 s. 582–611. Jaakko Husa, Ilmeisyyskriteeri ja tuomioistuimet – siirrännäisestä häirinnäiseksi? s. 191– 206 teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. Suomalainen lakimiesyhdistys 2009.

perustuslainvastaisen lain etusija perustuslakiin nähden".[623] Sittemmin useat kirjoittajat, kuten *Ojanen* ja *Lavapuro*, ovat kritisoineet ilmeisyysvaatimusta ongelmalliseksi erityisesti perusoikeuksien kattavan suojan kannalta.[624] Ilmeisyysvaatimuksen puolustajien mukaan pyrkimys on ollut turvata lainsäätäjän ensisijainen asema perustuslain tulkinnassa. Erityisesti Tuori on puolustanut ilmeisyysvaatimusta osana suomalaista, tiettyihin ääriratkaisuihin verrattuna "välittävää" perustuslakikontrollin mallia, jossa yhdistyvät "abstrakti parlamentaarinen ennakkovalvonta ja konkreetti tuomioistuinten harjoittama jälkivalvonta".[625] Tuorin mukaan ilmeisyysvaatimuksen säilyttämistä perustuslaissa puoltaa sen toimiminen "jarruna tuomarivaltiollistumiselle": vaatimus ristiriidan ilmeisyydestä edellyttää tuomioistuimilta pidättäytymistä kyseenalaistamasta lainsäätäjän demokraattisen prosessin tuloksena tekemiä poliittisia valintoja.[626]

Ilmeisyysvaatimusta kohtaan on kuitenkin esitetty enenevästi kritiikkiä. *Arajärvi* on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta voi toiminnassaan tehdä virheen, lakiehdotukset voivat jäädä valiokunnan käsittelyn ulkopuolelle ja ajan myötä yhteiskunnan käsitykset perustuslain sisällöstä voivat muuttua lain säätämishetkellä vallinneesta tilanteesta.[627] *Suviranta* on problematisoinut ilmeisyysvaatimuksen vaikutusta "poliittisesti turbulentteina aikoina" pohtien, voisiko perustuslakivaliokunta saada kokoonpanon, joka olisi valmis oikeusvaltion kannalta kyseenalaisiin kantoihin "ainakin joissakin yksittäisissä poliittisia intohimoja herättävissä kysymyksissä".[628] Samoin *Pellonpää* on katsonut, että ilmeisyysvaatimuksesta johtuva rajattu tuomioistuinvalvonta on

623 Martin Scheinin, Perustuslaki 2000 -ehdotus ja lakien perustuslainmukaisuuden jälki-kontrolli: puoli askelta epämääräiseen suuntaan. Lakimies 6–7/1998, s. 1123–1131, 1128–1129.

624 Ks. esim. Juha Lavapuro, Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen lakimiesyhdistys 2010, s. 214-215, ja Ks. työryhmämietintö 2008:8, Perustuslaki 2008-työryhmän muistio, Oikeusministeriö, Helsinki, 2008, jossa liite Tuomas Ojanen: Perustuslain 106 §:n etusijasäännös – toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi, s. 134-151. Ks. myös Juha Lavapuro – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin: Rights-based constitutionalism in Finland and the development of pluralist constitutional review. International Journal of Constitutional Law (I-CON) 9(2) 2011, s. 505-531, etenkin s. 517-518.

625 Ks. esim. Kaarlo Tuori, Perustuslain tuomioistuinvalvonnan ultima ratio -perustelu ja perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimus, teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. Suomalainen lakimiesyhdistys, 2009, s. 319–335, 330.

626 Ks. ibid. s. 325, 334.

627 Pentti Arajärvi, Lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonnasta, Lakimies 3/2008, 454-458, 456. Ks. erit. aikaperspektiivin merkityksestä myös mm. Tuomas Ojanen, KKO 2004:26. Rakennussuojelu. Perustuslaki. Omaisuuden suoja. Perustuslain etusija., Lakimies 2004/5 s. 911–928, 924.

628 Ks. Suviranta 2021, s. 362.

perustuslakikontrollijärjestelmän aukko, joka olisi suotavaa korjata.[629] Poistamista on ehdotettu myös virallisissa yhteyksissä. Esimerkiksi vuonna 2019 nk. *Hidénin* selvityksessä kyseisen tarkistuksen on katsottu ”paranta[van] sopivalla tavalla [tuomioistuinten] mahdollisuutta suorittaa lakien perustuslainmukaisuuteen kohdistuvaa jälkivalvontaa” ja niiden harjoittaman kontrollin käytännön toimivuutta.[630] Ihmisoikeuskeskus on vuonna 2021 julkaisemassaan raportissa samoin puoltanut ilmeisyysvaatimuksen poistamista.[631] Lisäksi molempien ylimpien tuomioistuinten presidentit ovat viime aikoina käyttäneet puheenvuoroja, jossa ilmeisyysvaatimuksesta luopumista on puollettu.[632]

Käsillä olevassa oikeusvaltioon EU:n ja Suomen oikeudessa keskittyvässä tutkimuksessa ei ole tarkoituksenmukaista käydä tyhjentävästi läpi virallisaineistossa ja oikeustieteen piirissä esitettyjä kriittisiä ja puoltavia havaintoja perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksesta, vaan huomio kohdistetaan perustuslain järjestelmän säädösvalvonnan johdonmukaisuuteen erityisesti EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Eräs ilmeisyysvaatimusta koskevan keskustelun juonne liittyy nimittäin siihen, että tuomioistuimilla on perustuslain 106 §:stä riippumatta velvollisuus antaa niiden käsiteltävänä olevassa asiassa etusija EU-oikeuden soveltuville normeille kansallisen lainsäädännön ja jopa perustuslain ollessa ristiriidassa niiden kanssa.[633] Perustuslaissa taattuihin oikeuksiin ei puolestaan voida tuomioistuimessa vedota ilmeisyysvaatimuksen vuoksi samassa laajuudessa kuin tällaisista unionin oikeuden normeista johtuviin oikeuksiin. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimus on Suomessa valtionsisäisesti voimassa eduskuntalakina, joten muodollisesti tuomioistuimet eivät voi jättää kansallista lainsäädäntöä soveltamatta EIS:n vastaisena pelkän sitä koskevan voimaansaattamislain perusteella, vaan tällöinkin peruste on

629 Ks. Matti Pellonpää, Perustuslakikontrollista neljässä Euroopan maassa ja Suomessa. Lakimies 6/2021 (Pellonpää 2021) s. 911–945, 941–942.

630 Ks. Mikael Hidén, Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista, Oikeusministeriön julkaisuja 2019:22, s. 29, 31. Ks. myös jo Oikeusministeriön työryhmän mietintö 2008:8 (Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio), s. 62. Ks. esityksen torjunnasta Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö Oikeusministeriö Mietintöjä ja lausuntoja 9/2010, s. 126-128, jossa esitettiin, että ”on aiheellista harkita ilmeisyyskriteerin poistamista”.

631 Maija Hirvi – Sanna Ahola– Sirpa Rautio, Perustuslain 106 §:n etusijasäännös ja ilmeisen ristiriidan vaatimus – onko aika kypsä muutokselle?, Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 5/2021, s. 30.

632 Ks. mm. Presidentti Tatu Leppäsen puheenvuoro oikeusministeriön suomalaista oikeusvaltiota käsittelevässä seminaarissa 11.11.2021, osoitteessa korkeinoikeus.fi, vierailtu 17.3.2022, ja Presidentti Kari Kuusiniemien puheenvuoro, Suomalainen oikeusvaltio, komission oikeusvaltioraportti – mitä eväitä Suomelle, 11.11.2021, osoitteessa kho.fi, vierailtu 17.3.2022.

633 Ks. HE 1/1998 vp, s. 163. Ks. myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä mm. asia 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, ECLI:EU:C:1978:49, 24 kohta, sekä asia C-430/21, RS, ECLI:EU:C:2022:99, 53 kohta.

tarvittaessa löydettävä perustuslain vastaavasta perusoikeussäännöksestä ja 106 §:stä.[634] Tällöin ilmeisyysvaatimus tulee jälleen sovellettavaksi.

Olkoonkin, että ilmeisyysvaatimuksen taustalla on vaikuttanut erityisesti huoli kansanvaltaisen perustuslaintulkinnan heikentymisestä, on vaikea nähdä, miten nykymuodossaan perustuslain 106 §:sta aiheutuva rajoitus yksilön oikeusturvalle on perusteltavissa erityisesti säädösvalvonnan johdonmukaisuuden kannalta. Erityisen epäjohdonmukaisena ilmeisyysvaatimus näyttäytyy suhteessa EU-oikeuteen, mikä ei toki ole perusasetelmaltaan uusi havainto. Asia on noteerattu jo perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ja esimerkiksi Ojanen on viitannut siihen vuoden 2008 perustuslain tarkistamisehdotuksien yhteydessä katsoen, että ”eduskuntalakeihin kohdistuva tuomioistuinkontrolli määräytyy valtiosääntöoikeudellisesti epäsymmetrisellä tavalla”.[635] Epäsymmetria ilmenee siinä, että erityisesti perusoikeuksien suojan osalta EU:n perusoikeuskirja ja perustuslain 2 luku ovat osin asiallisesti päällekkäisiä. Niiden tarjoama oikeussuoja kotimaisissa tuomioistuimissa kuitenkin eroaa toisistaan. Siinä missä tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleva eduskuntalaki, perustuslain kanssa (pelkästään) ”ristiriidassa” olevaa lakia on lähtökohtaisesti sovellettava ristiriidasta huolimatta.[636]

Käytännön tasolla korotettu säädösvalvonnan soveltamiskynnys perustuslain osalta tarkoittaa sitä, että EU-oikeus näyttäytyy oikeudenkäynneissä toisinaan perustuslakia tehokkaampana oikeussuojan lähteenä. Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimus tulee erityisen näkyväksi tilanteessa, jossa EU-oikeudesta ei ole käsiteltävän asian luonteen vuoksi johdettavissa oikeussuojaa. Tästä esimerkkinä voidaan mainita eläketulon lisäveron perustuslainmukaisuutta koskenut ratkaisu KHO 2016:180, jossa valittaja vetosi väitetysti iän perusteella syrjivän verotusratkaisun kumoamiseksi perustuslakiin, EU-oikeuteen sekä EIS:een. Korkein hallinto-oikeus esitti asiassa ennakkoratkaisupyynnön EU-tuomioistuimelle, jossa tiedusteltiin muun ohella, oliko eläketulon lisäveroa koskevan sääntelyn soveltamisessa kyse EU:n perusoikeuskirjan vastaisesta syrjinnästä. EU-tuomioistuimen katsottua ratkaisussaan C-122/15, *C*, että kyse oli EU-oikeuden ulkopuolisesta tilanteesta, johon mikään

634 Ks. Laki ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä 4.5.1990/438 (SopS 18/1990); KKO 2015:14, 31 kohta, sekä HE 1/1998 vp, s. 163.

635 Ks. HE 1/1998 vp, s. 163. Ks. myös työryhmämietintö 2008:8, Perustuslaki 2008-työryhmän muistio, Oikeusministeriö, Helsinki, 2008, jossa liite Ojanen, Tuomas: Perustuslain 106 §:n etusijasäännös – toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi, s. 134–151, 145.

636 Kaikkiin tilanteisiin liittyy toki perustuslain 22 §:n mukainen ensisijainen vaatimus perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta ristiriidan poistamiseksi, mutta esityksen yksinkertaistamiseksi tässä keskitytään vain varsinaiseen ongelmaan eli tilanteeseen, jossa ristiriitaa ei voida poistaa tulkinnan keinoin.

unionin oikeuden säännös, ml. perusoikeuskirja, ei soveltunut,[637] KHO:n tehtäväksi jäi lähinnä arvioida verotuksen mahdollista ristiriitaa perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen ja EIS:n kannalta.

Perustuslain osalta KHO katsoi asiassa olleen kyse verosääntelystä, jolla eläkkeensaaja-valittaja oli asetettu ikänsä perusteella eri asemaan suhteessa vastaavansuuruista tuloa saavaan palkansaajaan. Siten oli tarpeen tutkia, oliko erilaiselle kohtelulle löydettävissä hyväksyttävä syy, sillä muutoin kyse olisi kielletystä syrjinnästä. Tältä osin KHO katsoi, että sääntely ei ollut ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kanssa "siitä huolimatta, että [sääntelystä] johtuu valittajan tilanteessa eläketuloihin suurempi verorasitus kuin mikä kohdistuu vastaavaa palkkatuloa saavan henkilön palkkatuloon". KHO viittasi erityisesti tuloverolain (785/2012) tavoitteeseen "kaventaa eläketulon ja palkkatulon veroasteiden nykyistä eroa", todeten kuitenkin, että valittajan tilanteessa tämä lainsäädännön tavoite ei täyttynyt. KHO näin ollen asiallisesti katsoi lain johtavan valittajan yksittäistapauksessa ikään perustuvaan erilaiseen kohteluun, jota koskeva oikeutusperuste ei tämän tapauksessa soveltunut. Tästä huolimatta sääntely ei kuitenkaan erityisesti "tuloverotukselle ominainen massaluontoisuus" huomioon ottaen ollut KHO:n mukaan "ilmeisessä ristiriidassa" perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kanssa. Ei ole täysin selvää, oliko KHO:n mielestä käsillä perustuslain ja lain välinen "ristiriita", jota ei kuitenkaan ollut tarvetta problematisoida pidemmälle siksi, että tilanne ei noussut "ilmeisen ristiriidan" tasolle.[638]

Kyseinen ratkaisu havainnollistaa paitsi perustuslain ja EU-oikeuden, myös EIS:n roolia säädösvalvonnassa. KHO katsoi EIS:n osalta, että sopimusvaltioilla on verotuksen alalla tavanomaistakin laajempi liikkumavara, eikä siitä siten johtunut asiassa lisävaatimuksia. Riippumatta tästä johtopäätöksestä eläketulon lisäveroa koskevan sääntelyn ihmisoikeussopimuksenmukaisuus on sittemmin tullut vireille EIT:ssä. On erityisen huomionarvoista, että EIT:ssä vireillä olevat asiat eivät koske vain kyseisen tuloverolain sääntelyn aineellista yhteensopivuutta EIS:n kanssa eli syrjintäkysymystä, vaan kyse on myös Suomen perustuslain 106 §:n tarjoamien oikeussuojakeinojen riittävyydestä ylipäätään. Siten kirjoittamishetkellä vireillä olevissa asioissa *Tulokas v. Suomi* ja *Taipale v. Suomi* valittajien yhtenä väitteenä on, että kansallisten oikeussuojakeinojen kokonaisuus, jonka keskiössä on perustuslain 106 §, ei ole yhteensopiva EIS 13 artiklan tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimusta koskevan määräyksen kanssa.[639] Tähän liittyen EIT on esittänyt asianosaisille kysy-

637 Ks. asia C-122/15, C, ECLI:EU:C:2016:391, 25–30 kohdat.

638 On mahdollista, että KHO:n mukaan kyseessä ei ollut ristiriitaa perustuslain kanssa ylipäätään, jolloin "tuloverotukselle ominainen massaluontoisuus" olisi oikeuttanut erilaisen kohtelun riippumatta perustuslain 106 §:ssä olevasta ilmeisen ristiriidan vaatimuksesta.

639 Ks. EIT Tulokas v. Suomi, 5854/18 (vireillä), EIT Taipale v. Suomi, 5855/18 (vireillä).

myksen siitä, miten perustuslain ja EIS:n mukaiset oikeudet turvataan Suomessa suhteessa väitettyihin loukkauksiin, jotka johtuvat eduskuntalain soveltamisesta, erityisesti liittyen siihen, mikä on EIS:n suhde perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimukseen.[640]

On totta, että vaikka EIS:n ja ehdotetun lainsäädännön mahdolliset ristiriidat tulee ottaa täysimääräisesti huomioon lakien ennakollisessa perustuslakien valvonnassa, tuomioistuinten jälkikäteisessä valvonnassa vaatimus ristiriidan ilmeisyydestä voi muodostua esteeksi EIS:ssä taattujen oikeuksien toteutumiselle. Korkein oikeus on täysistuntoratkaisussaan 2015:14 todennut, että ”[j]os ihmisoikeusvelvoitteen ja lain välillä on ristiriita, jota ei voida tulkinnan keinoin ratkaista ihmisoikeusvelvoitteen edellyttämällä tavalla, on arvioitava ensiksikin sitä, merkitseekö ihmisoikeusvelvoitteen vastaisuus samalla myös perustuslain vastaisuutta, ja toiseksi sitä, onko perustuslainvastaisuus ilmeistä”.[641] Myös Venetsian toimikunta on kiinnittänyt huomiota tähän eroon etukäteisen ja jälkikäteisen kontrollin välillä.[642] Tässäkin suhteessa EU-oikeuden välityksellä on periaatteessa saatavissa tehokkaampaa oikeussuojaa. Vaikka EU ei olekaan EIS:n sopijapuoli, jälkimmäisestä johtuvat oikeudet ja perusvapaudet ovat osa unionin yleisiä oikeusperiaatteita ja erityisesti EU:n perusoikeuskirjan määräyksiä on tulkittava EIS:n määräyksien kanssa yhdenmukaisesti silloin, kun ne vastaavat toisiaan.[643] Kuten edellä on todettu, jos kotimainen tuomioistuin katsoo, että eduskuntalaki on ristiriidassa asiassa soveltuvan EU-oikeuden normin kanssa, laki tulee jättää käsiteltävänä olevassa asiassa soveltamatta. Tähän johtavassa harkinnassa tulee lähtökohtaisesti huomioida myös perusoikeuskirjan määräykset sekä siten välillisesti myös EIS.[644]

Johtopäätöksenä voidaan todeta olevan oikeusvaltion kannalta oudoksuttavaa, että Suomen perustuslaissa taatuille oikeuksille ei välttämättä voi kaikissa tilanteissa saada täysimääräistä oikeussuojaa tuomioistuimissa. Tähän on kiinnitetty huomiota enenevässä määrin niin korkeimmissa oikeuksissa, Venetsian toimikunnassa, EIT:ssä kuin oikeuskirjallisuudessa. Koska perustuslain ilmeisyysvaatimusta ei sovelleta EU-oikeuden osalta, se ei sinänsä ole unionin oikeuden kannalta ongelmallinen.[645] Vaikka ajateltaisiinkin, että

640 Ks. ibid. Ks. myös Pellonpää 2021, s. 941–942.

641 Ks. tuomion 31 kohta.

642 Ks. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session (Venice, 14-15 March 2008), Strasbourg, 7 April 2008, Opinion No. 420 / 2007, CDL-AD(2008)010, erit. 123 kohta.

643 Ks. SEU 6 artikla, perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset, EUVL C 303/17, 14.12.2007, s. 17.

644 Ks. mm. asia C-617/10, Åkerberg Fransson, ECLI:EU:C:2013:105, 19–21 kohdat sekä asia C-201/15, AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972, 62-64 kohdat.

645 Ks. tältä osin myös asia C-432/05, Unibet, ECLI:EU:C:2007:163, erit. 51 ja 52 kohdat.

perustuslainmukaisuuden tuomioistuimissavalvonnan on syytä olla rajattua, on kuitenkin jokseenkin epäloogista, että tuomioistuinkontrollin intensiteetti on Suomessa riippuvainen lähinnä siitä, onko käsiteltävässä asiassa kyse EU-oikeuden piiriin kuuluvasta tilanteesta vai ei. Koska Suomi on tunnustanut tietyn perusoikeussuojan tason oikeusjärjestyksessään – on kyse sitten perustuslaista, EU-oikeudesta, tai EIS:stä – ei oikeussuojan saatavuuden tulisi riippua siitä yksilön kannalta usein merkityksettömästä juridisesta seikasta kuuluuko käsillä oleva tosiseikasto EU-oikeuden soveltamisen piiriin. Perustuslaissa taatut oikeudet ja tuomioistuinten rooli niiden takaajina tulisi tässä suhteessa ottaa vakavasti – yhtä vakavasti kuin EU-oikeuden osalta jo otetaan.

Edellä kuvatuista ongelmista voitaneen päästä eroon poistamalla ristiriidan ”ilmeisyyttä” koskeva vaatimus perustuslain 106 §:stä. Siten kaikkiin jälkikäteisen säädösvalvonnan tilanteisiin tuomioistuimissa sovellettaisiin yhtäläistä ”ristiriidan” kriteeriä. Näin onkin toimittu Ruotsissa, jossa vastaava ilmeisyysvaatimus (nk. *uppenbarhetskravet*) on poistettu Ruotsin hallitusmuodosta vuonna 2011.[646] Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, että Suomessa ilmeisyysvaatimuksen poistaminen ei luultavasti muuttaisi radikaalisti nykyistä tuomioistuinkäytäntöä, tosin muutoksen toteuttamisen yksityiskohdilla, kuten esitöissä esitetyillä huomioilla, tulisi varmasti olemaan merkitystä jatkon kannalta. Pellonpää on todennut, että jo nyt tuomioistuimet eivät välttämättä pidä ilmeisyysvaatimusta erityisen merkittävänä kynnyksenä, erityisesti jos kyseessä on kansainvälisten ihmisoikeussopimusvelvoitteiden suojaaminen.[647] Vaikka tuomioistuinkontrolli ei ilman nimenomaista ilmeisyysvaatimustakaan oletettavasti muodostuisi pidäkkeettömäksi, vaatimuksen poistaminen johdonmukaistaisi jälkikäteisen säädösvalvonnan kokonaisuutta suhteessa EU-oikeuteen ja EIS:een. Tällä puolestaan voisi olla myönteinen vaikutus tuomioistuinten toimintaedellytyksiin perustuslain jälkivalvonnassa yleisesti.

6.2.2 Tuomioistuinten riippumattomuus, oikeusturvan saatavuus ja EU-oikeuden toteutuminen Suomessa

6.2.2.1 Tuomioistuinten riippumattomuuden takeet

Edellä jaksossa 3.2 on käsitelty yleisesti EU-oikeudesta tuomioistuinten riippumattomuudelle johtuvia vaatimuksia. Kotimaisia oikeusvaltiotakeita tuomioistuinlaitoksessa on syytä aika ajoin tarkastella näitä vaatimuksia vasten. KHO:n presidentti *Kuusiniemi* on puhunut ”oikeusvaltion määräaikaishuollosta” tuomioistuinten toimintaedellytysten

646 Ks. taustasta Regeringens proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag, 8.12.2009, s. 145-148. Ks. myös pohdinnasta Ruotsin hallitusmuodon ja EU-oikeuden etusijan välillä Expertgruppsrapport: Olika former av normkontroll, SOU 2007:85, s. 31-33.

647 Pellonpää 2021, s. 942.

varmistamiseksi, erityisesti perustuslaissa taattujen takeiden osalta.[648] Yleiseurooppalaista oikeusvaltiokeskustelua heijastellen Kuusiniemi on viime aikoina puheissaan painottanut, että Suomen tulisi huolehtia tuomioistuinten riippumattomuuden säilymisestä kaikissa oloissa. On helppo yhtyä hänen näkemykseensä siitä, että tällainen määräaikaishuolto on syytä tehdä silloin, kun oikeusvaltion toimintaan ei yhteiskunnassa kohdistu vakavia ongelmia.

Määräaikaishuollon viitekehystä voidaan hahmotella viime vuosien eurooppalaisten tapahtumien perusteella. Kuusiniemi on todennut mm. 1.12.2021 puheessaan "Tuomarin rooli yhteiskunnassa – erityisesti oikeusvaltiollisuuden takaamiselementit" seuraavasti:

> *Kansainväliset esimerkit – – osoittavat, että hallitusvalta on pyrkinyt puuttumaan tuomioistuinten riippumattomuuteen esimerkiksi alentamalla tuomareiden pakollista eroamisikää, manipuloimalla tuomareiden määrää, puuttumalla tuomarinimityksiin, erottamalla tuomioistuinpäälliköitä ja rakenteellisilla ratkaisuilla, kuten perustamalla kurinpitojaoston. Tuomareiden ei tietenkään tule voida käyttää valtaansa vailla vastuuta, mutta tuo vastuu tulee voida toteuttaa vain riippumattomassa tuomioistuimessa oikeudenmukaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä.*
>
> *Tapahtumat EU:n jäsenmaissa ja muissa lähtökohtaisesti oikeusvaltioperiaatteeseen sitoutuneissa maissa ovat herättäneet kysymyksiä siitä, voisiko jotain tällaista tapahtua Suomessa. En pidä tätä todennäköisenä lähitulevaisuudessa, mutta – – olisi turhan hyväuskoista olettaa, ettei meillä ikinä voisi sattua mitään vastaavaa.* [649]

Kuusiniemen mainitsemista esimerkeistä tuomioistuinten jäsenten määrän manipulointia voidaan erityisesti pitää varteenotettavana nimenomaan kotimaiseen valtiosääntöön sisältyvien mahdollisten heikkouksien kannalta.

Kyse on yleisemmin ns. *court packing* -ilmiöstä, jossa tuomarien määrää kasvatetaan tavoitteena muuttaa tuomioistuimen kokoonpanoa lainsäätäjän poliittisen enemmistön kannalta suotuisaksi. Käsite "*court packing*" on peräisin 1930-luvun Yhdysvalloista, jossa suuria yhteiskunnallisia uudistuksia lainsäädäntöteitse ajanut presidentti Franklin D. Roosevelt uhkasi liittovaltion korkeinta oikeutta uusien tuomarien nimittämisellä, jos

---

648 Kari Kuusiniemi, Oikeusvaltio ja viheliäiset ongelmat, puhe XVIII hallintotuomioistuinpäivänä 19.3.2021, https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/xviiihallintotuomioistuinpaiva.html, vierailtu 23.3.2022.

649 Kari Kuusiniemi, Tuomarin rooli yhteiskunnassa – erityisesti oikeusvaltiollisuuden takaamiselementit, Hallintotuomioistuinten uusien tuomareiden koulutus 1.12.2021, https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/tuomarinrooliyhteiskunnassa-erityisestioikeusvaltiollisuudentakaamiselementit.html, vierailtu 21.3.2022.

Rooseveltin uudistuksia uhkaava tuomioistuimen perustuslaintulkintalinja ei muuttuisi.[650] Sinänsä liittovaltion korkeimman oikeuden tuomarien määrän harkinnanvaraisen kasvattamisen on vakiintuneesti katsottu kuuluvan lainsäätäjän muodollisen toimivallan piiriin; liittovaltion perustuslaissa ei ole nimenomaista säännöstä korkeimman oikeuden jäsenten määrästä.[651] Menettelyyn liittyvät periaatteelliset ongelmat vallanjaon näkökulmasta toki tunnistetaan ja siihen turvautuminen jakaa voimakkaasti mielipiteitä.[652]

Kuten Yhdysvalloissa, myöskään Suomessa ylimpien tuomioistuinten jäsenten määrää ei ole perustuslaissa määritetty, kuten presidentti Kuusiniemi on todennut. Perustuslain 100 §:n mukaan ylimmissä tuomioistuimissa on tuomareina ”presidentti ja tarpeellinen määrä muita jäseniä”. Lainsäädännössä tätä määrää on konkretisoitu siten, että korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ”vähintään 15 oikeusneuvosta”, minkä lisäksi ylimmissä tuomioistuimissa voi olla määräaikaisia tuomareita.[653] Kirjoitushetkellä KKO:ssa oli presidentin lisäksi 17 ja KHO:ssa 24 oikeusneuvosta. Voidaankin todeta, että jo olemassa oleva kotimainen lainsäädäntö antaa mahdollisuuden lisätä ylimpien tuomioistuinten jäsenten määrää lähinnä tuomioistuimen resurssitarpeen pohjalta. Nykyinen suhteellisen uusi tuomioistuinlaki toki hajauttaa nimitysprosessin eri vaiheita eri toimijoille, mikä osaltaan on omiaan suojaamaan tuomarinimityksiä liialliselta politisoitumiselta.

Onko mahdollinen *court packing* tai muunlainen tuomioistuinten toimintaan vaikuttaminen varteenotettava ongelma Suomessa? Kuusiniemen esiin nostamat uhat tulee nähdä etenkin Puolassa ja Unkarissa tapahtunutta kehitystä vasten. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että kyseisissä valtioissa tuomioistuinlaitokseen kohdistuvien ongelmien taustalla ei ole enää pitkään aikaan ollut alun perin tuomareita koskenut lainsäädäntö ja sen mahdolliset heikkoudet vaan se, että kyseistä lainsäädäntöä on ollut mahdollista muuttaa poliittisen enemmistön toimesta niin, että uusi lainsäädäntö ei suojaa tarvittavassa määrin tuomarinimityksiä epäasialliselta vaikuttamiselta. Tästä johtuen Kuusiniemen pohdinta siitä, tulisiko nimenomaan perustuslain tasolla säätää tietyistä tuomioistuimiin liittyvistä takeista, on perusteltu. Suomessa tuomioistuinlaki on varsin tuore ja sen voidaan otaksua asettavan toimivat puitteet tuomioistuinlaitoksen järjestämiselle, mutta perustuslain

650 Ks. ko. tapahtumista esim. William E. Leuchtenburg, The Origins of Franklin D. Roosevelt's "Court-Packing" Plan. The Supreme Court Review 1966, s. 347-400.

651 Ks. näin esim. Presidential Commission on the Supreme Court of the United States, Final Report, December 2021, s. 73-74.

652 Ks. presidentti Joseph R. Bidenin hallinnon aikaisesta keskustelusta esim. Charlie Savage, 'Court Packing' Issue Divides Commission Appointed by Biden. The New York Times 7.12.2021, https://www.nytimes.com/2021/12/07/us/politics/supreme-court-packing-expansion.html, vierailtu 21.3.2022.

653 Ks. laki korkeimmasta oikeudesta (665/2005) 10 §, laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006) § 10 ja tuomioistuinlaki (673/2016) 12 luku, erit. 3 §.

tasolla tuomioistuimia koskevia takeita on varsin vähän. Tällä on merkitystä silloin, jos lainsäätäjä, mahdollisessa yhteistyössä toimeenpanovallan (erityisesti tasavallan presidentin) kanssa, olisi valmis pidäkkeettä muuttamaan lainsäädäntöä tavoitteenaan tuomioistuinlaitoksen kokoonpanon muuttaminen poliittisista tarkoitusperistä lähtien.

Mahdollinen uhka tuomioistuinlaitoksen kokoonpanon epäasianmukaisesta politisoitumisesta liittyy myös edellisessä jaksossa käsiteltyyn säädösvalvonnan tehokkaaseen järjestämiseen. Puolassa tuomarien ”pakkoeläköitymis-” ynnä muut tuomarikunnan kokoonpanon muuttamiseen tähtäävät toimet ovat kohdistuneet erityisesti maan perustuslakituomioistuimeen. Onkin yleisesti katsottu, että maan hallitus on ”kaapannut” perustuslakituomioistuimen täyttämällä sen hallitukseen läheisessä yhteydessä olevilla lojalisteilla.[654] Tämä on ollut perin ongelmallista muun ohella siksi, että Puolassa on perinteisesti katsottu, että vain perustuslakituomioistuin on toimivaltainen arvioimaan lakien perustuslainmukaisuutta. Suomessa säädösvalvonta ei ole samalla tavalla valtiosäännön perusteella keskitettyä, koska edellisessä jaksossa esitetysti kaikki tuomioistuimet ovat lähtökohtaisesti toimivaltaisia arvioimaan lakien mahdollista ilmeistä ristiriitaa perustuslain kanssa. Tässä suhteessa on kuitenkin syytä todeta, että ainakin sellainen tulkinta nykyisestä säädösvalvontajärjestelmästä, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan ennakkovalvonnassa esittämät huomiot mahdollisesta perustuslain 106 §:ssa tarkoitetun ristiriidan ”ilmeisyydestä” sitovat tuomioistuinten harkintaa, ovat omiaan tekemään jälkivalvonnasta vähemmän immuunia parlamentaarisen perustuslaintulkinnan politisoitumisen riskeille.

Kuusiniemen mainitsemista uhista tuomareiden pakolliseen eläköitymisikään, päällikkötuomareiden erottamiseen tai kurinpitomenettelyjen epäasianmukaiseen käyttöön liittyvää oikeustilaa on nyttemmin varsin laajasti käsitelty EU-tuomioistuimen ja EIT:n ratkaisukäytännössä. Tätä käytäntöä on selostettu erityisesti jaksossa 3.2. Onko mahdolliset tuomioistuimiin kohdistuvat uhat tältä osin siis ratkaistu eurooppalaisessa oikeuskäytännössä? Kyseisestä ratkaisukäytännöstä on johdettavissa vakiintuneita linjauksia vaatimuksista, joita EU-oikeus ja EIS asettavat tuomioistuinten riippumattomuudelle. Eri asia kuitenkin on, miten riippumattomuutta koskevat tuomarien oikeudet ja valtion velvollisuudet voidaan tarvittaessa toteuttaa tai täytäntöönpanna. EU-oikeudesta voi toki olla johdettavissa esimerkiksi SEU 19 artiklan välittömän oikeusvaikutuksen perusteella oikeus jättää kyseisen sopimusmääräyksen ja sitä koskevan ratkaisukäytännön kanssa ristiriidassa oleva kansallinen säädös soveltamatta. Epäselvissä soveltamistilanteissa SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisumenettely muodostaa tässä suhteessa oikeussuojakeinon, mutta voisi olla aiheellista miettiä, olisiko kansallisellakin tasolla syytä pyrkiä vahvistamaan mekanismeja tuomarien riippumattomuuteen puuttumisen ehkäisemiseksi.

654 Ks. esim. Sadurski 2019, s. 58 ss.

Paitsi Unkarissa ja Puolassa, ongelmia on ilmennyt muidenkin eurooppalaisten valtioiden tuomarinimityksissä – jopa pohjoismaissa.[655] EIT:n asiassa Ástráðsson v. Islanti katsottiin loukatun EIS 6 artiklaa, kun Islantiin perustettiin uusi väliasteen tuomioistuin, jonne nimitettiin 15 tuomaria. Pääosin tuomioistuinten edustajista koostuva arviointikomitea asetti hakijat meriittien perusteella järjestykseen, jolloin 15 ansioituneinta oletettiin nimitettävän. Oikeusministeri kuitenkin päätti toisin ja sisällytti esitykseensä neljä sellaista ehdokasta, joita arviointikomitea ei ollut rankannut 15 etevimmän joukkoon. Parlamentti hyväksyi ministerin esityksen ja tasavallan presidentti teki nimityspäätöksensä sen mukaisesti. Muodollisesti lainmukaisen menettelyn ei kuitenkaan katsottu täyttävän EIS 6 artiklan mukaisia vaatimuksia. Ástráðsson -asia on tosiseikastoltaan havainnollinen esimerkki tilanteesta, jossa (perustus)lain mukaisia, suhteellisen väljiä menettelyjä voidaan noudattaa muodollisesti oikein, mutta jossa kuitenkin tuomioistuinten riippumattomuus voi vaarantua.

On pidettävä hyvänä, että oikeusministeriö on asettanut oikeudenkäytön kehittämistyöryhmän, joka mandaattinsa mukaan ”tulevaisuuteen katso[en]” arvioi ”tuomioistuinten toimintaa ja riippumattomuutta koskevaa sääntelyä sen ajanmukaisuuden ja riittävyyden kannalta poikkeuksellisissakin oloissa”.[656] Norjassa oikeusvaltion toimintaa ja tuomioistuinten riippumattomuutta pohtiva komitea on julkaissut raporttinsa vuonna 2020 ja Ruotsissa vastaavan kaltainen työ on vireillä.[657] Käsillä olevassa selvityksessä ei voida syventyä tuomioistuinlaitoksen mahdollisiin uudistamistarpeisiin Suomessa. Oikeudenkäytön kehittämistyöryhmän työn yhteydessä lienee kuitenkin syytä pohtia muun ohella, tulisiko ylimpien tuomioistuinten tuomareiden määrästä tai muista rakenteellisista takeista säätää perustuslain tasolla. Vakituomarien määrää ei voida tarkastella muista tuomioistuinten

655 Ks. EIT Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, tuomio 1.12.2020, nro 26374/18.

656 Ks. Oikeudenkäytön kehitystyöryhmä, asettamispäätös 9.11.2021, VN/27620/2021, s. 5.

657 Ks. Den tredje statsmakt: Domstolene i endring, Norges offentlige utredninger NOU 2020:11, https://www.regjeringen.no/contentassets/367acaf16a2941bfaf5e3b1ae7bfe95f/no/pdfs/nou202020200011000dddpdfs.pdf, vierailtu 21.3.2022. Ks. myös Kommittédirektiv: Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2020, Dir. 2020:11, https://www.regeringen.se/4915d2/contentassets/2399f42ba83d48f4ad2e5ebb3ddb0e21/forstarkt-skydd-for-demokratin-och-domstolarnas-oberoende-dir-2020-11.pdf, vierailtu 21.3.2022.

toimintaedellytyksistä irrallaan, vaan siihen liittyy myös muun ohella kysymys määräaikaisten tuomareiden nimittämisen edellytyksistä ja tarkoituksenmukaisuudesta.[658]

6.2.2.2 Oikeusturvan saatavuus: liian pitkät käsittelyajat, liian kallis prosessi?

Edellä kuvattujen WJP:n oikeusvaltioindeksin ja komission oikeusvaltiokertomuksen tiedoista käy ilmi, että kotimaisen oikeusvaltiotilanteen kannalta eräs kipukohta on oikeudenkäyntien, erityisesti riita-asioiden käsittelyn, kalleus. Aihetta on käsitelty hiljattain laajasti oikeusministeriön vuonna 2021 laatimassa arviomuistiossa ”Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa”.[659] Arviomuistiossa on katsottu, että vireille saatettujen nk. laajojen riita-asioiden määrä yleisissä tuomioistuimissa on vähentynyt, minkä arvellaan osin johtuvan kuluriskiin liittyvän prosessikynnyksen noususta.[660] Prosessikynnyksen nousua on arviomuistiossa pidetty ongelmallisena muun ohella siksi, että tuomioistuimet eivät tällöin kykene ”täysimääräisesti täyttämään tehtäväänsä oikeussuojan takaajana ja konfliktinratkaisijana”, mikä puolestaan on omiaan ”heikentä[mään] tuomioistuinlaitoksen ja oikeusvaltion legitimiteettiä”.[661] Johtopäätöksenä tilanteesta arviomuistiossa on esitetty, että riita-asioiden oikeudenkäyntikuluriskiä yleisissä tuomioistuimissa tulisi pyrkiä pienentämään.[662]

Oikeudenkäynnin kalleuden ohella tuomioistuinmenettelyjen kesto on tutkimusten mukaan kotimaisen järjestelmän ongelmakohta. Rikosprosessin osalta entinen oikeuskansleri *Jonkka* on maininnut yhtenä syynä liian pitkät tutkinta-ajat poliisin suorittamassa esitutkinnassa.[663] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut viime vuosina Suo-

658 Tuomarien määräaikaisuus on erillisen pohtimisen arvoinen aihepiiri, johon ei voida tässä tarkemmin syventyä, mutta josta mahdollisena erityisenä ongelmatilanteena voidaan mainita virkaiältään nuorten tuomarien lyhyet, ns. “ketjutetut” määräaikaisuudet, joita käytetään tyypillisesti tiettyjen ruuhkaantuneiden jutturyhmien ratkaisemiseen. Täyttyvätkö tällaisessa tilanteessa tuomarin tehtävältä tavoiteltava pysyvyys, joka osaltaan on riippumattomuuden osatekijä? Sinänsä pragmaattisella käytännöllä voi olla vaikutusta myös eri jutturyhmien tasapuoliseen käsittelyyn.

659 Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa: arviomuistio, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:16.

660 ibid. s. 40-41.

661 ibid. 42.

662 ibid.

663 Ks. Jaakko Jonkka, Oikeusvaltion puolesta: Emeritusoikeuskanslerin puheenvuoroja. Edita 2020, s. 188–190. Jonkka on kritisoinut myös poliisin huolimattomuutta esitutkintaan ja pakkokeinoihin liittyvissä kirjauksissa.

melle useita langettavia tuomioita liian pitkistä käsittelyajoista.[664] Käsittelyaikojen lyhentämisessä oikeuslaitoksen taloudellisten resurssien lisäämisellä on olennainen merkitys. Oikeusministeriön 11.11.2021 pidetyssä Oikeusvaltio-seminaarissa sekä KKO:n presidentti Leppänen että KHO:n presidentti Kuusiniemi ovat korostaneet sitä, että laadukas oikeudenhoito edellyttää asianmukaisia resursseja. Myös esimerkiksi vuoden 2019 Suomen Lakimiesliiton oikeusvaltion puolustamiseksi käynnistetyssä ”Oikeus kuuluu kaikille” -kampanjassa oikeudenhoitoon on vaadittu kohdennettavaksi lisää varoja. Kampanjan yhteydessä tuotiin esiin, että vain alle 1 % koko valtion budjetista käytetään oikeudenhoitoon, vaikka se on yksi valtion ydintehtäviä, minkä on kampanjassa arvioitu vertailevassa katsannossa olevan vaatimatonta.[665] Lakimiesliiton mukaan esimerkiksi Ruotsissa käytetään oikeudenhoitoon vuosittain 55 % enemmän rahaa henkeä kohti kuin Suomessa.[666]

Oikeudenkäyntien kalleus ja niiden kesto ovat osin yhteydessä toisiinsa. Kuten Lakimiesliiton kampanjassa on tuotu esiin, julkinen oikeusapu on vain pienituloisimpien saatavilla ja näin ollen keskituloiset voivat jäädä väliinputoajiksi joutuessaan kustantamaan oikeusavun kustannukset itse.[667] Oikeudenkäyntien kalleus vaikuttaa siten kielteisesti esimerkiksi keskituloisen yksityisen henkilön mahdollisuuksiin saada asia oikeuden käsiteltäväksi. Oikeusturvavakuutusten korvaustasot eivät usein riitä kattamaan oikeusprosessin kuluja. Vaikka eurooppalaiset oikeuslähteet, kuten EU:n perusoikeuskirja ja EIS 6 artikla takaavat tietyissä olosuhteissa oikeuden oikeusapuun, ei niistä voida johtaa suoranaisia ratkaisuja kotimaiseen tilanteeseen. EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan 3 kohdassa taataan oikeus oikeusapuun sekä luonnollisille henkilöille että oikeushenkilöille osana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia, mutta sen perusteella ei ole johdettavissa tiettyä euromääräistä minimitasoa julkiselle oikeusavulle.[668] Myöskään EU:n lainsäädäntö oikeusavusta ei

664 Ks. esim. Johanna Niemi, Civil Procedure in Finland. Kluwer Law International 2010, s. 18. Ks. myös mm. EIT Seppälä v. Suomi, tuomio 11.1.2011, nro 45981/08, EIT Kangasluoma v Finland, tuomio 15.2.2011, nro 5635/09, ja EIT Varjonen v. Suomi, tuomio 22.4.2014, nro. 63744/10, sekä EIT Satakunnan markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy v. Suomi, tuomio 27.6.2017, nro 931/13.

665 Ks. Oikeus kuuluu kaikille -kampanja, https://www.lakimiesliitto.fi/liitto/oikeuskuuluukaikille/, vierailtu 23.3.2022.

666 Ks. Lakimiesliiton oikeusvaltio-ohjelma 2019-2023, s. 8, https://www.lakimiesliitto.fi/site/assets/files/22199/oikeusvaltio-ohjelma_final.pdf, vierailtu 23.3.2022.

667 Ibid. s. 13.

668 Ks. ko. artiklaa koskevasta oikeuskäytännöstä mm. asia C-279/09, DEB, ECLI:EU:C:2010:811 ja tuomioistuimen määräys asiassa C-156/12, GREP, ECLI:EU:C:2012:342.

koske vaadittavan oikeusavun euromääriä.[669] Ympäristöoikeuden alalla voidaan esiin nostaa EU-oikeudellinen erityissäännös, jonka mukaan kuluriski ei saisi muodostua prohibitiivisen korkeaksi tietyissä asioissa.[670]

Ottaen huomioon tuomioistuinmenettelyjen kalleuden ja keston voisi olla johdonmukaista ajatella, että on syytä kehittää vaihtoehtoisia oikeudellisia riidanratkaisumenetelmiä, kuten sovittelua ja välimiesmenettelyä. On kuitenkin huomattava, kuten esimerkiksi KKO:n oikeusministeriön oikeudenkäyntikuluja koskevan arviomuistion johdosta antamassa lausunnossa on todettu, että vaihtoehtoiset riidanratkaisumuodot eivät voi kokonaan korvata oikeudenkäyntiä oikeusturvan lähteenä oikeusvaltiossa; sovittelu täysimittaisen oikeudenkäynnin kustannusten pelossa ei ole riidan osapuolten todellinen valinta.[671] Vaihtoehtoiset menettelyt eivät luonnollisesti myöskään ole täysimääräisesti käytettävissä kaikissa asiaryhmissä. Siten vaikka vaihtoehtoiset riidanratkaisumallit sekä sovittelu ovat tärkeä osa erilaisten konfliktien ratkaisua, on selvää, että niitä ei voida esittää kokonaisvaltaisena ratkaisuna tuomioistuinten resurssipulalle. On syytä alleviivata, että oikeusvaltion kannalta on elintärkeää, että tuomistuinlaitoksen resurssit myös täysimittaisten oikeudenkäyntien käsittelyyn kohtuullisessa ajassa turvataan.

Todettakoon, että oikeusministeriön oikeudenkäyntikuluja koskevassa arviomuistiossa on tuotu esiin useita mahdollisia kehitysvaihtoehtoja kuluriskin pienentämiseksi. Näihin ei tässä yhteydessä voida paneutua tarkemmin, mutta eräänä mahdollisesti vaikutuksellisena uudistuksena voidaan nostaa esiin muistiossa mainittu vuoden 2020 nk. videotallennustyöryhmän mietinnössä esitetty uudistus, jossa käräjäoikeudessa vastaanotettu suullinen todistelu tallennettaisiin ja otettaisiin muutoksenhakutuomioistuimessa vastaan

669 Ks. oikeusavusta siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa, neuvoston direktiivi 2003/8/EY, annettu 27 päivänä tammikuuta 2003, oikeussuojakeinojen parantamisesta rajat ylittävissä riita-asioissa vahvistamalla oikeusapuun kyseisissä riita-asioissa liittyvät yhteiset vähimmäisvaatimukset, EYVL L 26, 31.1.2003, s. 41, ja rikosoikeuden alalla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/1919, annettu 26 päivänä lokakuuta 2016, oikeusavusta rikosoikeudellisissa menettelyissä epäillyille ja syytetyille henkilöille ja eurooppalaista pidätysmääräystä koskevissa menettelyissä etsityille henkilöille, EUVL L 297, 4.11.2016, s. 1.

670 Ks. tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40) 10 a artiklan viides kohta ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY (EYVL L 257, s. 26) 15 a artiklan viides kohta, sellaisina kuin kyseiset direktiivit ovat muutettuina 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY, EUVL L 156, 25.6.2003, s. 17. Ks. myös asia C-260/11, Edwards ja Pallikaropoulos, ECLI:EU:C:2013:221

671 Ks. KKO:n lausunto oikeudenkäyntikuluja riita-asioissa koskevasta arviomuistiosta, 16.6.2021, 15 kohta, https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/lausunnot/lausuntooikeudenkayntikulujariita-asioissakoskevastaarviomuistiosta.html, vierailtu 23.3.2022.

tallenteelta. Paitsi että tällaisella uudistuksella voi olla positiivinen vaikutus näytön arvioinnin oikeellisuuteen muutosta haettaessa, uudistuksen voidaan otaksua kiistatta vähentävän oikeudenkäyntikulujen määrää muutoksenhakuasteessa.[672] Kyseessä on erinomainen esimerkki konkreettisesta oikeudenkäyntimenettelyä koskevasta uudistusehdotuksesta, jolla voi olla positiivinen vaikutus sekä oikeudenkäyntiin että kuluriskin hallintaan.[673] Tuomioistuinlaitoksen taloudellisten resurssien turvaamisen ohella myös menettelylliset uudistukset voivat siten toisinaan toimia osana kokonaisratkaisua oikeusturvan saatavuuden parantamiseksi.

6.2.2.3 Ongelmia EU-oikeuteen perustuvien oikeuksien toteutumisessa Suomessa – esimerkkinä alkoholin etämyynti

Oikeusvaltiollisuuteen voidaan katsoa kuuluvan valtion eri toimielinten aktiivinen velvollisuus varmistaa toimivaltansa puitteissa, että EU-oikeutta noudatetaan. Kuten edellä on todettu, pelkkä yksittäinen lainvastainen hallintopäätös tai laiminlyönti ei toki itsessään vielä lähtökohtaisesti muodosta oikeusvaltio-ongelmaa, mutta voi olla osoitus laajemmasta systeemiongelmasta. EU-oikeudellisia asioita ajetaan suomalaisissa tuomioistuimissa eikä siltä osin rakenteellista *access to justice* -ongelmaa ole havaittavissa. Voidaan kuitenkin kysyä, olisiko Suomessa mahdollisuuksia parantaa EU-oikeudessa taattujen oikeuksien toteutumista käytännössä. Esimerkkinä voidaan nostaa esiin paljon julkisuutta saanut alkoholin nk. etämyynti, joka antaa mahdollisuuden pohtia nimenomaan EU-oikeuteen liittyvien oikeuksien mahdollisia ongelmakohtia oikeusvaltion perspektiivistä. Keskittyminen alkoholin etämyyntiä koskevaan kysymykseen ei merkitse sitä, etteikö muitakin ongelmia voitaisi havaita.[674] Tarkoitus ei siten ole tarjota vastauksia tähän nimenomaiseen

672 Ks. ibid. s. 116. Ks. myös Oikeusministeriö, Suullisen todistelun vastaanottaminen tallenteelta. Videotallennustyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2020:20.

673 Ks. Oikeusministeriö, Suullisen todistelun vastaanottaminen tallenteelta. Videotallennustyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2020:20, s. 40, jossa todetaan, että vaikutus asianosaisten oikeudenkäyntikuluihin olisi "erityisen huomattava" laajoissa asioissa, joissa suullinen todistelu voitaisiin esitettää viittaamalla käräjäoikeudessa tehtyyn kuva- ja äänitallenteeseen.

674 Esimerkiksi käytettyjen moottoriajoneuvojen maahantuonnin yhteydessä Suomessa toteutettu syrjivä verotus muistutti hieman alkoholin etämyynnin yhteydessä syntynyttä asetelmaa sikäli, että verotus säilyi syrjivänä melko pitkän aikaa EU-tuomioistuimen tulkinnoista huolimatta. Ks. esim. Juha Raitio, Euroopan unionin oikeus. Talentum Pro 2016, s. 464-471 sekä esim. C-101/00 Siilin, ECLI:EU:C:2002:505 ja C-10/08 komissio v. Suomi, ECLI:EU:C:2009:171. Ks. kotimaisesta tuomioistuinkäsittelystä mm. KKO:2013:58. Vielä nykyisinkin ajoneuvojen verotus maahantuontien yhteydessä vaikuttaa synnyttävän tulkintaongelmia, mistä on osoituksena syksyllä 2021 tehty ennakkoratkaisupyyntö asiassa KHO:2021:153.

ongelmaan, vaan hahmottaa sen käsittelyn kautta mahdollisia systeemisiä haasteita EU-oikeuden käytännön toteutumisessa.

Alkoholin etämyyntiä koskeva oikeustila Suomessa on ollut jo pitkään epäselvä sekä EU-sisämarkkinaoikeuden että tällaisen myynnin rikosoikeudellisen rangaistavuuden näkökulmasta. Etämyynnillä viitataan toisesta jäsenvaltiosta Suomeen kohdistuvaan, lähtökohtaisesti internetin välityksellä tapahtuvaan myyntiin, jonka osana alkoholijuomat toimitetaan suomalaiselle asiakkaalle.[675] On sinänsä selvää, että Alkolla on Suomessa monopoli tiettyjen alkoholijuomien myyntiin. Monopolin ulkopuolisiin tuotteisiin kuitenkin sovelletaan EU-oikeudessa turvatun tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteita. Voimassa olevan alkoholilain (1102/2017) 32 §:n mukaan alkoholin maahantuonti ”kaupalliseen tai muuhun elinkeinotarkoitukseen” on sallittua, mutta niiden myynti edellyttää käytännössä nk. vähittäismyyntilupaa. Etämyynnin osalta kysymykseksi onkin noussut, rajoittaako vaatimus alkoholilain 17 §:n mukaisesta vähittäismyyntiluvasta siihen liittyvine vaatimuksineen etämyyntiä EU:n sisämarkkinoilla enemmän kuin on perusteltua erityisesti kansanterveyden suojaamiseksi.

Vähittäismyyntiluvan vaatiminen etämyynnin edellytyksenä on noussut esiin useissa oikeudenkäynneissä, joista merkittävin on nk. alkotaxi-juttu, jota on käsitelty vuosina 2011–2018. Kyse oli rikosoikeudenkäynnistä, jossa virolainen yritys oli myynyt ja kuljettanut alkoholijuomia yksityisasiakkaiden osoitteisiin Suomeen. Yritys ei ollut tehnyt tullille ilmoitusta maahan tuomistaan alkoholijuomista ja valmisteverot olivat näin ollen jääneet määräämättä. Toiminta oli sinänsä selkeästi voimassaolevan verolainsäädännön vastaista, mutta epäselvää oli erityisesti, voitiinko myyjä tuomita rikoksesta siltä osin kuin lainsäädännöllä mahdollisesti rikottiin tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta. EU-oikeuden vastainen lainsäädäntö ei voi olla rangaistusvastuun peruste.[676] Näin ollen harkittavaksi tuli, muodostiko vähittäismyyntilupaa koskevien säännösten soveltaminen virolaisen yrityksen tilanteessa esteen tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle, joka olisi ristiriidassa EU-oikeuden tätä perusvapautta koskevien määräysten kanssa (erityisesti SEUT 34 ja 46 artiklat).

Käräjäoikeuden tuomittua myyjän alkoholirikoksesta hovioikeus katsoi, että asiassa oli epäselvää oliko Suomen alkoholilainsäädäntö EU-oikeuden kanssa ristiriidassa erityisesti vähittäismyyntiluvan osalta. Hovioikeus esitti asiassa ennakkoratkaisupyynnön EU-tuomioistuimelle, joka katsoi vastauksessaan mietojen alkoholijuomien osalta, että niiden

675 Etämyynti on määritelty asiallisesti näin mm. valmisteverolain (182/2010) 6 §:n 10 kohdassa.

676 Ks. mm. asia 8/77, Sagulo, ECLI:EU:C:1977:131, 6 kohta.

myynti kuuluu sinänsä tavaroiden vapaan liikkuvuuden piiriin.[677] Suomen vähittäismyyntiä koskeva lupavaatimus katsottiin vapaan liikkuvuuden rajoitukseksi, joka voitiin kuitenkin tietyin edellytyksin oikeuttaa, erityisesti jos katsottaisiin, että se on tarpeellinen ja oikeasuhteinen keino saavuttaa sillä tavoitellut tavoitteet.[678] Tämä arvio tuli tehdä kansallisessa tuomioistuimessa. Tältä osin hovioikeus – yksimielisesti – katsoi, että on mahdollista saavuttaa lainsäädännön tavoitteet myös vähemmän unionin sisäistä kauppaa rajoittavalla lupajärjestelmällä ja hylkäsi siten myyjään kohdistuvat syytteet mietojen alkoholijuomien myynnin osalta. Syyttäjän valitettua ratkaisusta korkein oikeus puolestaan kumosi – myös yksimielisesti – hovioikeuden ratkaisun katsoen, että asiassa vähittäismyyntilupaa koskevien säännösten soveltaminen ei ollut sillä tavalla EU-oikeuden kanssa ristiriidassa, ettei syytettä olisi voinut tältä osin hyväksyä.[679]

Alkotaxi-jutun päättymisestä huolimatta oikeustila etämyynnin osalta on yhä epäselvä. Komissio on vastaanottanut useita kanteluita etämyyntiä koskevaan rajoitukseen liittyen ja aloittanut vuonna 2021 ns. PILOT-menettelyn, jossa Suomelta on tiedusteltu vastauksia muun ohella siihen, miten etämyynti muualta EU:sta on lainsäädännöllä järjestetty.[680] Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on vastannut komissiolle, että KKO:n alkotaxi-jutussa antaman ratkaisun perusteella Suomen viranomaiset ovat käsityksessä, että mietojen alkoholijuomien vähittäismyyntilupajärjestelmä ”ei miltään osin ole ristiriidassa unionin oikeuden kanssa”.[681] On totta, että Alkotaxi-jutun käsittely ja KKO:n ratkaisu ovat selventäneet tietyiltä osin etämyyntiin liittyviä kysymyksiä. Jutun ei kuitenkaan voida katsoa ratkaisseen tyhjentävästi kysymystä alkoholilain mukaisen vähittäismyyntilupavaatimuksen yhteensopivuudesta EU-sisämarkkinaoikeuden kanssa.

Syy tälle on yksinkertainen: rikosasiassa tuomioistuin käsittelee yksittäistapausta ja KKO:n alkotaxi-tuomiosta johdettava oikeusohje liittyy välttämättä kyseisen asian olosuhteisiin. Siten vaikka KKO on todennut tuomiossaan, että “vähittäismyyntilupajärjestelmä ei ole ollut ristiriidassa SEUT 34 ja 36 artiklan kanssa”, tulee kyseinen toteamus ymmärtää siten, että lupajärjestelmä ei ole ollut ristiriidassa EU-oikeuden kanssa *käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa*.[682] Tätä seikkaa on nimenomaisesti painotettu myös oikeuskansleri Pöystin

677 Helsingin käräjäoikeus, asia R11/8537, tuomio 12/8629, 26.9.2012. Helsingin hovioikeus, asia R 12/2908, tuomio nro 503, 24.4.2017.

678 Ks. asia C-198/14, Visnapuu, ECLI:EU:C:2015:751, 108-110 kohdat.

679 KKO:2018:49.

680 Komissio on toimittanut 29.4.2021 ja 17.11.2021 päivätyt kirjeet Suomelle. Kyse on komission tietopyynnöstä PILOT EUP (2021) 9837.

681 STM:n vastaus komissiolle, 29.4.2021, VN/10192/2021, s. 4.

682 Ks. KKO:2018:49, 65 kohta.

STM:lle antamassa lausunnossa, jossa on arvioitu etämyyntiin liittyvää oikeustilaa KKO:n alkotaxi-tuomion jälkeen.[683]

Vähittäismyyntilupavaatimuksen oikeasuhteisuuden arviointi liittyy olennaisesti siihen, voitaisiinko etämyynnin yhteydessä alkoholijuomien luovutus ostajille järjestää niin, että ostajan ikä, mahdollinen päihtymystila ja ostoajankohta tulisivat asianmukaisesti valvotuiksi. Hovioikeus ja KKO ovat ratkaisussaan päätyneet eri näkemyksiin siitä, olisiko tämä käytännössä mahdollista. Tuomioistuinten ratkaisuille on yhteistä se, että niissä ei ole tätä kysymystä spekuloitu laajemmin, mikä on tuomioistuinten roolin huomioon ottaen ymmärrettävää. Tästä johtuen on kuitenkin selvää, että kyseisten tuomioistuinratkaisujen perusteella ei voida katsoa, että eri vaihtoehdot olisivat tulleet tyhjentävästi käsitellyiksi niin, ettei lainsäätäjän olisi mahdollisesti aihetta tutkia lainsäädännön yhteensopivuutta EU-oikeuden kanssa tarkemmin. On huomattavaa, että STM on komission PILOT-tiedusteluun antamassaan vastauksessa todennut, että hovioikeuden tuomion jälkeen sen asettama työryhmä oli hahmotellut mallin, jossa ulkomainen etämyyjä voitaisiin rekisteröidä "hyväksytyksi etämyyjäksi", mutta mallia ei kuitenkaan "tarvinnut toteuttaa" KKO:n ratkaistua alkotaxi-jutun toisin kuin hovioikeus.[684]

Sen lisäksi, että epävarmuutta liittyy etämyynniin kiellon yhteensopivuudesta tavaroiden vapaan liikkuvuuden kanssa, huolta on esitetty siitä, käykö etämyynnin kielto ylipäätään riittävän selvästi ilmi lainsäädännöstä. Tällä on merkitystä erityisesti siinä määrin kuin kiellon rikkomisesta voi seurata rikosoikeudellinen vastuu, sillä nk. rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan vain tekohetkellä laissa nimenomaan rangaistavaksi säädetystä teosta voidaan katsoa rikokseen syylliseksi (nk. *nulla poena sine lege* -periaate – siis ei rangaistusta ilman lakia).[685] Vuoden 2017 alkoholilain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä on todettu maahantuontia koskevan alkoholilain 32 §:n osalta, että mietojen alkoholijuomien "rajat ylittävä etämyynti Suomeen olisi säännöksen mukaan kielletty".[686] Itse lain 32 §:ssä ei kuitenkaan etämyyntiin viitata, vaan perusteluissa esitetty johtopäätös on lähinnä johdettavissa säännöksen vaatimuksesta, jonka mukaan tuontialkoholin myyntiä varten tarvitaan vähittäismyyntilupa. Onko laissa siten riittävällä tarkkuudella tuotu esiin hallituksen esityksessä mainittu etämyynnin kielto?

---

683 Ks. Oikeuskansleri Tuomas Pöystin lausunto STM:lle, 30.11.2018, Dnro OKV/94/20/2018, esim. s. 4 ("Kun korkeimman oikeuden ratkaisu kuitenkin koskee vain tuossa tapauksessa esillä ollutta tapahtumainkulkua, ei voida myöskään todeta, että etämyyntiä koskevat tilanteet olisivat tuossa ratkaisussa tulleet kattavasti käsitellyiksi.").

684 Ibid., s. 8.

685 Ks. rikoslaki (39/1889) 3 luku 1 §, EU:n perusoikeuskirja 49 artikla ja EIS 7 artikla.

686 Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 100/2017 vp, s. 92.

Asiaa käsiteltiin alkoholilakia säädettäessä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, joka piti ongelmallisena lakitekstin ja perustelujen välistä ristiriitaa:

> *Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun [maahantuontia koskevan] 32 ja [rangaistussäännöksiä koskevan] 90 §:n sekä rikoslain [alkoholirikoksia koskevan] 50 a luvun 1 §:n muodostama kokonaisuus ei kiellä perustuslain [rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevan] 8 §:n edellyttämällä tavalla perusteluissa esitetyn mukaisesti etämyyntiä yksityiseen käyttöön. Rangaistavuus on rikoslaissa kytketty alkoholin lainvastaiseen maahantuontiin, ei sitä vastoin "etämyyntiin". Ehdotetut säännökset ja niiden perustelut ovat näin ollen epäselvässä suhteessa ja osin jopa ristiriidassa keskenään. Etämyynnin kieltoon liittyy myös merkittäviä EU-oikeudellisia kysymyksiä, joiden arviointi ei sinänsä kuulu perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin. Ottamatta niihin kantaa perustuslakivaliokunta toteaa, että jos tarkoituksena on saattaa etämyynti rangaistavaksi, tulee siitä säätää perustuslain 8 §:n laillisuusperiaatteen täyttävällä rangaistussäännöksellä.*[687]

Myös lakivaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat tuoneet selväsanaisesti esiin, että lakiesitystä tulisi tältä osin korjata.[688] Eduskunnan hyväksymä uusi alkoholilaki, joka tuli voimaan 1.3.2018, ei kuitenkaan sisällä alkoholilain valmisteluaineistossa mainittua nimenomaista etämyyntikieltoa. Alkoholilakia koskeva hallituksen esitys toisaalta sisältää yhä viittaukset etämyyntiin, jota ei ole määritelty voimassa olevan lain säännöksissä.

Huomionarvoista on, että toisin kuin eduskunnan perustuslakivaliokunta, joka oli arvioinut lain yleistä yhteensopivuutta perustuslain kanssa, KKO katsoi alkotaxi-jutussa, ettei sen käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa rikoslain alkoholirikoksia koskevan pykälän soveltaminen ollut laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallista.[689] KKO nimittäin katsoi, että vaikka kyseessä ei ollut laiton maahantuonti, etämyyntitilannetta voitiin pitää Suomessa tapahtuvana laittomana alkoholin vähittäismyyntinä, joka oli myös kriminalisoitu.[690] Ottamatta kantaa tämän tulkintaratkaisun selvyyteen sovellettavan lainsäädännön perusteella, voidaan todeta KKO:n perusteluista käyvän ilmi, että KKO:n mukaankin sääntely oli "tulkinnanvaraista".[691] Oikeuskansleri on kyseisen ratkaisun antamisen jälkeen arvioinut, että

687 Ks. PeVL 48/2017 vp, s. 9. Ks. myös apulaisprofessori Sakari Melanderin perustuslakivaliokunnalle antama asiantuntijalausunto (HE 100/2017 vp) 27.10.2017, s. 4-5.

688 Ks. LaVL 17/2017 vp, s. 10-12 ja StVM 24/2017 vp, s. 13-16.

689 KKO:n ratkaisussa esitettyä näkemystä, jonka mukaan perustuslakivaliokunta oli arvioinut asiaa vain maahantuonnin kannalta, eikä sen arviolle siten tullut antaa merkitystä, ei voida pitää täysin onnistuneena, sillä valiokunta nimenomaan viittasi lausunnossaan mm. rikoslain 50a luvun 1 §:n "kokonaisuu[teen]".

690 KKO:2018:49, 17–19 kohdat.

691 Ibid. 19 kohta.

lainsäädännön muuttaminen ei ole rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta välttämätöntä, mutta toisaalta ”varteenotettavia perusteita lainsäädännön täsmentämiselle voidaan esittää” esimerkiksi alkoholilain mukaisen viranomaisvalvonnan vaikeuden vuoksi.[692]

Ongelmien ratkaisemattomuudesta kertoo osaltaan se, että KKO:n ratkaisun jälkeen Helsingin käräjäoikeus on katsonut helmikuussa 2020 nk. Vironviina.com-ratkaisussaan, että alkoholin rajatylittävän etämyynnin ja etäoston yksityiskohtaista järjestämistä koskevat vaatimukset ovat siinä määrin epäselviä, ettei Virossa toiminutta alkoholin myyjää voitu tuomita syytteen mukaisista rikoksista (törkeä veropetos ja törkeä alkoholirikos). Käräjäoikeuden mukaan asiassa saadun selvityksen mukaan voimassa ollut viranomaisohjeistus oli ollut ”vähintäänkin tulkinnanvarais[ta]” ja kaupan konkreettisen toteuttamistavan merkitys teon rangaistavuudelle oli ”täysin avointa, ja siten legaliteettiperiaatteen kannalta kyseenalaista”. Näissä olosuhteissa käräjäoikeus totesi asiassa keskeisenä kysymyksenä olleesta kuljetuksen järjestämisestä, ”ettei [käräjäoikeus] voi lausua kyseisen seikan aiheuttavan etämyynnin tunnusmerkistön täyttyneen teonkuvauksena mainittuna aikana, eikä toisaalta voi lausua, ettei se olisi täyttynyt”.[693] Tuomiosta on valitettu hovioikeuteen, joten asian käsittely jatkuu.

Ovatko nämä toisistaan poikkeavat tulkinnat oikeusvaltio-ongelma vai yksinkertaisesti osa normaalia oikeuselämää? Edellä esitetyn kursorisen katsauksen perusteella voidaan todeta, että etämyyntiä koskevan oikeudellisen sääntelyn tulkinnasta keskenään ovat olleet erimielisiä jossain määrin ainakin Helsingin käräjäoikeus ja Helsingin hovioikeus, kyseinen hovioikeus ja korkein oikeus, korkein oikeus ja perustuslakivaliokunta, komissio ja STM, oikeuskansleri ja STM, sekä lain säätämisvaiheessa alkoholilakia koskenutta hallituksen esitystä kritisoineet asiantuntijat.[694] Oikeuskanslerin edellä esitettyjen arvelujen mukaisesti voidaan olettaa, että myös viranomaisten kesken esiintyy ainakin painotuseroja tietyissä lain tulkinta- ja soveltamiskysymyksissä. Kyseessä ovat osin nyanssierot, osin hyvinkin erilaiset näkemykset.

Oikeusvaltion kannalta lakien, erityisesti niihin sisältyvien rangaistussäännösten, sisällön on oltava selkeää. Oikeustilan tulisi tältä osin olla ainakin juridiikan ammattilaisten hahmotettavissa.[695] Perustuslaissa, EU:n perusoikeuskirjassa ja Euroopan

692 Ks. Oikeuskansleri Tuomas Pöystin lausunto STM:lle, 30.11.2018, Dnro OKV/94/20/2018, s. 3–4.

693 Ks. Helsingin käräjäoikeus, asia R 19/677, tuomio 20/107454, 20.2.2020, s. 63-64.

694 Ks. em. Melanderin asiantuntijalausunnon lisäksi esim. Juha Raition perustuslakivaliokunnalle 25.10.2017 antama asiantuntijalausunto (HE 100/2017 vp).

695 Ks. näin mm. EIT Cantoni v. Ranska, tuomio 11.11.1996, nro 17862/91, 35 kohta ja asia C-72/15, Rosneft, ECLI:EU:C:2017:236, 162 kohta.

ihmisoikeussopimuksessa edellytettyä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta on luonnollisesti noudatettava. Toisaalta lait ovat miltei aina jossain määrin alttiita erilaisille tulkinnoille, mikä ei itsessään vielä tee tulkintaa vaativista tilanteista oikeusvaltio-ongelmia. On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää ottaa oikeusvarmuuden ja lainsäädännön ennustettavuuden vaatimukset vakavasti. Etämyyntiä koskevan esimerkin tarkastelu osoittaa lainsäätäjän ja tuomioistuinten erilaiset roolit epäselvän lainsäädännön tilanteessa. Oikeussääntöjen ymmärrettävyyden ja niiden EU-oikeuden mukaisuuden aktiivinen tarkastelu niiden kokonaisuuden tasolla on Suomessa erityisesti lainsäätäjän, ei tuomioistuinten tehtävä. Jos useat kansalliset ja/tai ylikansalliset institutionaaliset toimijat kiinnittävät huomiota lainsäädännössä ilmeneviin puutteisiin tai epäkohtiin, lainsäätäjän on lähtökohtaisesti syytä ottaa nämä huomiot vakavasti ja toteuttaa viipymättä objektiivisesti perusteltavissa olevia toimenpiteitä.

7 Johtopäätöksiä

Oikeusvaltiollisuus EU:ssa ja Suomessa tulee nähdä yhdensuuntaisesti. Lähtökohtana selvitykselle on ollut se oikeusvaltion tulkinta, joka voidaan johtaa EU:n perussopimuksista, johdetusta oikeudesta ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Sille on ominaista liityntä liberaaliin perustuslailliseen demokratiaan vallanjako-oppeineen sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioitukseen, kuten esimerkiksi SEU 2 artiklasta käy ilmi. Moderni eurooppalainen oikeusvaltiollisuus ei toteudu ilman kansanvaltaista järjestelmää sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioitusta. Tämä oikeusvaltion kolmiyhteys on perusoletus, joka pätee niin Euroopan unionissa kuin sen jäsenvaltioissa. EU:n oikeusvaltiollisuuden kannalta on huomionarvoista, että unionin poliittista legitimiteettiä on ollut omiaan lisäämään muun muassa Euroopan parlamentin vaali suoralla kansanvaalilla sekä EU:n perusoikeuskirjan sitovuuden saattaminen perussopimusten tasolle Lissabonin sopimuksella vuonna 2009. Demokratia, perus- ja ihmisoikeudet sekä oikeusvaltio muodostavat näin ollen liberaalia demokratiaa ylläpitävän kolminaisuuden EU:n perustuslaillisessa järjestelmässä.

Selvityksessä on kartoitettu erilaisia oikeusvaltiollisuuden määritelmiä useiden eri lähteiden, kuten EU-perussopimusten ja -lainsäädännön, EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön, komission oikeusvaltiokertomusten, Venetsian toimikunnan oikeusvaltioraportin ja WPJ:n oikeusvaltioindeksin kautta sekä kotimaisten aineistojen, kuten esimerkiksi valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisen selonteon ja Suomen Lakimiesliiton oikeusvaltio-ohjelman pohjalta. Näistä ilmeneviä oikeusvaltion osatekijöitä ovat muiden ohella osallistava ja läpinäkyvä lainsäädäntöprosessi, oikeusvarmuutta toteuttava koherentti oikeusjärjestys, valtioelinten keskinäinen vallanjako sekä riippumattomien tuomioistuinten takaama tehokas oikeusturva ja yhdenvertaisuus lain edessä. Kokonaisuutena tarkastellen oikeusvaltion käsite niin EU:n kuin Suomen oikeudessa saa aineellisen sisällön, joka ei ole pelkistettävissä muodolliseksi lainalaisuusperiaatteeksi. Tässä selvityksessä ei toisaalta ole lähdetty siitä, että demokratian, perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion käsitteet kokonaan kattaisivat toisiaan. Jokaisella näistä on oma käsitteellinen ydinsisältönsä samalla kun tunnustetaan, että niiden kesken esiintyy sekä käsitteellistä päällekkäisyyttä että keskinäisiä riippuvuussuhteita.

Suomen osalta on taustoitettu oikeusvaltiollisuuden historiallista kehitystä itsenäisyyden aikana. Oikeusvaltiota koskevan tutkimuksen kontekstualisointi on tärkeää siksi, että oikeusvaltio on myös oikeuskulttuurinen käsite, joka saa hieman erilaisia painotuksia eri aikoina ja eri paikoissa. Tiivistäen voidaan todeta, että Suomessa oikeusvaltio-käsite on edennyt varsin muodollisesta ja legalismia korostavasta tulkinnasta kohti modernia

eurooppalaista tulkintaa, jossa yhdistyvät perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja kansanvaltaisuus, ml. elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset. Oikeusvaltio-käsitettä ei ole syytä Suomessa pelkistää perustuslain 2 §:n 3 momentin ”oikeusvaltioperiaat[teeksi]” otsikoituun säädökseen lakisidonnaisuudesta, jonka mukaan kaikessa virkatoiminnassa on lakia tarkoin noudatettava. Lainalaisuus- eli legaliteettiperiaate on toki äärimmäisen tärkeä osa oikeusvaltiollisuutta, mutta huomiota tulee kiinnittää myös oikeusvaltion aineelliseen ulottuvuuteen, kuten perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen sekä vapailla ja rehellisillä vaaleilla valitun lainsäätäjän demokraattiseen legitimiteettiin. Ajatus muodollisen legalismin ylittävästä oikeusvaltiosta ei ole sinänsä uusi Suomessa, sillä yhtäältä jo Olaus Petrin tuomarinohjeissa korostettiin tasapainoa lainalaisuuden ja kohtuuden välillä. Toisaalta nykyisen perustuslain järjestelmässä perusoikeuksilla on korostuneen tärkeä asema.

Oikeusvaltio ymmärretään EU-oikeudessa pitkälti samansuuntaisesti. Selvityksessä on tuotu esiin, että SEU 2 artiklan ohella oikeusvaltiota konkretisoidaan EU-oikeudessa lukuisissa määräyksissä ja säännöksissä. Oikeusvaltiollisuus lainalaisuutta laajemmin ymmärrettynä kytkeytyy EU-oikeuden välityksellä kokonaisvaltaisesti eurooppalaisten yhteiskuntien valtiosääntöisiin ja muihin rakenteisiin. Sillä on merkitystä paitsi valtioelinten toiminnassa, myös lainkäytössä. Oikeusvaltio ei ole pelkkä EU:n arvopohjaan kytkeytyvä tavoitejulistus, vaan se on unionin oikeudessa riittävän yksiselitteisesti määriteltävissä, jotta sitä voidaan soveltaa normatiivisena periaatteena lainkäytössä. Tältä osin EU-oikeudessa voidaankin puhua ”oikeusvaltiomyönteisestä” laintulkinnasta. EU-tuomioistuin on määritellyt oikeusvaltion osaksi unionin perustuslaillista identiteettiä ja tuomioistuimen useissa ratkaisuissa onkin jo pitkään sovellettu erityisesti SEU 2 artiklaa tilanteissa, joissa EU-oikeutta on tulkittu oikeusvaltiomyönteisellä tavalla. Tämän lisäksi eräisiin oikeusvaltion periaatteisiin, kuten tuomioistuinten riippumattomuuteen, voidaan tarvittaessa vedota välitömästi niiden kanssa ristiriidassa olevasta jäsenvaltion kansallisesta lainsäädännöstä huolimatta.

On kyse sitten Suomen tai EU:n oikeudesta, käsitteellinen tarkkuus on edellytys oikeusvaltion ymmärtämiselle ja jalkauttamiselle yhteiskunnassa. Oikeusvaltiota ei tule nähdä käsitteellisenä ”kaatoluokkana”, joka katsotaan yhteismitalliseksi kaiken kansanvaltaan ja perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvän aineksen kanssa, puhumattakaan sen asettamisesta kaikkien yhteiskunnallisten epäkohtien mittapuuksi. Oikeusvaltio on ensisijaisesti kokoelma periaatteita, jotka määrittävät oikeusjärjestyksen toimintaa. Tässä selvityksessä on osoitettu, että oikeusvaltion, perus- ja ihmisoikeuksien ja kansanvallan käsitteissä on osittaista päällekäisyyttä, mutta ne ovat kuitenkin käsitteellisesti toisistaan erilliset. Yhtäältä oikeusvaltiollisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien osittainen päällekkäisyys ilmenee ennen kaikkea suhteessa oikeuteen tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, jotka ovat sekä oikeusvaltiollisuuden ydintä että EIS 6 ja 13 artiklasta, SEU 19 artiklan 1 kohdasta ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklasta johtuvia perus- ja

ihmisoikeuksia. Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen taas edellyttää tehokkaiden oikeussuojakeinojen ja riippumattoman tuomioistuinlaitoksen turvaavaa järjestelmää.

Toisaalta kansanvallalla ja oikeusvaltiolla on myös vahvoja yhtymäkohtia. Yksilönvapauden ajatukselle rakentuva kansanvaltaisuus, toisin sanoen liberaali demokratia, edellyttää sekä perus- ja ihmisoikeuksien että oikeusvaltion periaatteiden kunnioittamista. Epäliberaalien demokratiamallien puolestapuhujat katsovat usein, että demokratian ja oikeusvaltiollisuuden välillä vallitsee jännitystila. Ajatuksena tällöin on, että enemmistön tulisi voida vähin pidäkkein toteuttaa ”kansan tahtoa”. Kuitenkin todellinen demokratia edellyttää oikeusvaltiollisuutta. Vähintäänkin vapaiden ja rehellisten vaalien takaamiseksi tarvitaan oikeudellisia kontrollikeinoja, mukaan lukien mahdollisuus äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta rajoittavien toimenpiteiden sekä vaalimanipulaation ja -vilpin saattamiseksi tarvittaessa riippumattomien lainkäyttöelinten arvioitavaksi. Samalla on vaikea kuvitella, että oikeusvaltiolle rakentuva yhteiskunta voisi säilyä järjestelmässä, johon ei kuulu mahdollisuus valtaapitävien vaihtamiseen vapaiden ja rehellisten vaalien tai muiden vastaavien keinojen avulla.

Paitsi käsitteellisesti, myös käytännön tasolla oikeusvaltio lukeutuu EU:n toiminnan perustavaa laatua oleviin edellytyksiin. Selvityksessä on osoitettu, miten jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus ei ole mahdollista ilman oikeusvaltion kunnioittamista. Erityisesti vastavuoroiselle tunnustamiselle rakentuvat EU-oikeuden sääntelyinstrumentit ovat alttiita oikeusvaltio-ongelmista johtuville häiriöille. Keskinäinen luottamus on enemmän kuin pelkkä deskriptiivinen toimintaperiaate: jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti EU-oikeuteen perustuva velvollisuus olla kyseenalaistamatta toistensa oikeusvaltiollisuutta. Vain erityisissä, poikkeuksellisissa olosuhteissa keskinäisestä luottamuksesta voidaan poiketa. Tällä on kuitenkin tällöin EU:n toiminnan kannalta lamaannuttava vaikutus, on sitten kyse vastavuoroisesta tunnustamisesta ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden” alueella tai unionin sisämarkkinoilla. Erityisen ongelmallisena keskinäisen luottamuksen rapautuminen on näyttäytynyt rikosoikeudellisten luovutusmenettelyjen yhteydessä, mutta muutkaan EU-oikeuden alat eivät ole kehitykselle immuuneja.

Oikeusvaltion osatekijöistä tuomioistuinten riippumattomuus on toistaiseksi painottunut EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Merkittävää on, että riippumattomuus on katsottu suoraan perussopimuksista johtuvaksi velvoitteeksi, jonka toteutuminen jäsenvaltioiden on varmistettava jo sillä perusteella, että kansallinen tuomioistuin voi periaatteessa joutua soveltamaan EU-oikeutta. Riippumattomuus on välttämätön edellytys EU:n hajautetussa lainkäyttöjärjestelmässä, jossa jäsenvaltioiden tuomioistuimet ovat avainasemassa EU-oikeuden soveltajina. Riippumattomuuden aineellisoikeudellinen sisältö on vakiintunut lukuisten tuomioistuinratkaisujen kautta, joista osa on jo varsin pitkäikäisiä, mutta erityisen merkittävää käytäntöä on syntynyt 2010-luvun puolivälistä alkaen; myös EIT:n käytännöllä on tässä suhteessa ollut varsin merkittävä vaikutus. EU:n perustuslaillisilla periaatteilla, kuten ensisijaisuudella ja välittömällä vaikutuksella, on tuomioistuinten

riippumattomuuden kannalta kriittisen tärkeä merkitys. Oikeusvaltion ollessa uhattuna jäsenvaltion tuomioistuin voi jättää oikeusvaltion kannalta ongelmallisen kansallisen lain soveltamatta ja tukeutua suoraan EU-oikeudesta johtuviin, tuomioistuinten riippumattomuutta koskeviin oikeussääntöihin.

Oikeusvaltiorikkomuksille ei oikeusvaltion tavoin ole käsitteellisesti yhtä selkeää määritelmää. Selvityksessä on tuotu esiin, että eri tilanteet, joihin voivat lukeutua sekä aktiiviset toimet että laiminlyönnit, voivat muodostua oikeusvaltion kannalta ongelmallisiksi. Tässä suhteessa on muistutettu, että kaikki oikeusvaltiorikkomuksiksi mahdollisesti luokiteltavat tilanteet eivät ole vakavuudeltaan yhteismitallisia. Rikkomusten asiayhteys on usein merkittävä tekijä arvioitaessa tietyn tosiseikaston ongelmallisuutta oikeusvaltion kannalta. EU-oikeuden näkökulmasta eräs oikeusvaltiorikkomusten merkittävä alalaji on unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen rikkominen. Tässä suhteessa selvityksessä on kartoitettu erityisesti jäsenvaltioiden tiettyjen tuomioistuinten ratkaisuja, joilla ensisijaisuuden periaate on asetettu kyseenalaiseksi. Tutkimus on tältä osin osoittanut, että tässä suhteessa ongelmallisten tuomioistuinratkaisujen taustalla vaikuttavat tilanteet ovat hyvin moninaisia, mikä vaikuttaa yleispätevien johtopäätösten tekemistä. On kuitenkin tärkeää, että oikeusvaltiorikkomuksia kartoitetaan johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti, jotta rikkomusten monimuotoisesta kentästä saadaan mahdollisimman tarkka käsitys. Tässä suhteessa komission oikeusvaltiokertomuksen laatiminen myös jatkossa on kannatettavaa.

Oikeusvaltiorikkomuksiin voidaan pyrkiä puuttumaan EU:n tasolta eri tavoin. Varsinaisia oikeudellisia mekanismeja rikkomuksiin puuttumiseksi on kolme: SEU 7 artiklan mukainen poliittisluonteinen sanktiomenettely, EU:n varojen käyttöön liittyvä ehdollisuusasetus 2020/2092 sekä SEUT 258-260 artikloiden mukainen rikkomusmenettely. Näistä jokaisen käyttöön liittyy omia haasteita, mutta niillä on myös jokaisella oma funktionsa oikeusvaltiorikkomuksiin puuttumisessa. Kyseisten mekanismien lisäksi EU on viime aikoina lisännyt oikeusvaltion tukemiseen tähtäävän rahoituksen määrää jäsenvaltioissa, millä pyritään tukemaan erityisesti oikeuslaitoksen ja elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Myös SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisu on käytännössä osoittautunut merkittäväksi väyläksi kansallisille tuomareille nostaa eurooppalaiseen keskusteluun oikeusvaltio-ongelmia jäsenvaltioissa. EU-oikeuden antamat mahdollisuudet oikeusvaltiorikkomuksiin puuttumiselle ovat ajan mittaan lisääntyneet, ja niitä koskeva käytäntö on selkeyttänyt niiden toimivuutta. Koska eri mekanismeilla on eri soveltamisala, ne voivat parhaimmillaan täydentää toisiaan osana unionin kokonaisvaltaista pyrkimystä puuttua oikeusvaltiorikkomuksiin jäsenvaltioissa. Selvityksessä on katsottu, että EU:n oikeudelliset välineet oikeusvaltiorikkomuksiin puuttumiseksi ovat sinänsä tehokkaita, mutta niiden tosiasiallinen tehottomuus johtuu suureksi osaksi poliittisen tahdon puutteesta välineiden käyttämiseksi.

EU:n ulkosuhteissakin on yleisesti ottaen lähdetty demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion muodostamasta kolminaisuudesta. Tämä lähestymistapa ilmenee myös

ulkosuhteiden tavoitteita koskevasta SEU 21 artiklasta. Demokratiaan ja ihmisoikeuksiin verrattuna oikeusvaltiollisuuteen on kuitenkin kiinnitetty vähemmän huomiota. Esimerkiksi EU:n käymiä dialogeja kolmansien valtioiden kanssa kutsutaan ihmisoikeusdialogeiksi ja niitä koskevissa ohjeissa oikeusvaltion periaatteisiin on kiinnitetty vain vähän huomiota. EU:n pakotepolitiikassa ei juurikaan ole ryhdytty toimenpiteisiin erityisesti oikeusvaltioon kohdistuvien loukkauksien johdosta. Joulukuussa 2020 luotu pakotejärjestelmä koskee vain vakavia ihmisoikeusloukkauksia. Voidaan katsoa, että EU:n ja Suomen ulkosuhteissa oikeusvaltiollisuudelle olisi syytä antaa enemmän painoarvoa, lähtien oikeusvaltion keskeisestä merkityksestä sekä demokratian että ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta.

Suomen oikeusvaltio-tilanteen kartoittamisessa on lähtökohtina käytetty World Justice Projectin oikeusvaltioindeksiä ja komission oikeusvaltiokertomusta. Vaikka WJP:n mukaan Suomessa ei ole merkittäviä oikeusvaltio-ongelmia, huomiota on kiinnitetty erityisesti suomalaisen oikeusprosessin kalleuteen ja pitkäkestoisuuteen, mikä kytkeytyy ns. *access to justice* -ongelmaan, eli oikeusturvan saatavuuteen. Myös komission oikeusvaltiokertomuksen Suomen maaluvun mukaan kotimaisen oikeusvaltiollisuuden tila on varsin hyvää tasoa. Suomen oikeuslaitosta voidaan pitää hyvin riippumattomana. Kritiikkiä Suomi saa myös komissiolta oikeusprosessien kestosta, mikä ilmentää oikeuslaitoksen lisäresursoinnin tarvetta. Komission kertomuksessa Suomea pidetään varsin vähän korruptoituneena maana. Tiettyä kritiikkiä herättää ministerien rikosoikeudellinen vastuu, johon selvityksessä on myös kiinnitetty kriittistä huomiota. Etenkin silloin, kun ministerivastuuasia päätyy perustuslakivaliokuntaan kansanedustajien muistutuksen seurauksena, prosessi voi saada varsin poliittisen luonteen. Tiedotusvälineiden vapauteen ei komission mukaan liity ongelmia, joskin valvonnan (Traficom) taloudelliset haasteet on kertomuksessa huomioitu.

Erityisinä Suomea koskevana kysymyksinä selvityksessä on nostettu esiin perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten asema perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Selvityksessä ei esitetä perustuslakituomioistuimen perustamista, mutta suositellaan perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnan vahvistamista tuomioistuimissa niin, että perustuslain 106 §:n ns. ilmeisyysvaatimus poistetaan ja näin perustuslaissa taatut oikeudet asetetaan samalle viivalle EU-oikeudessa turvattujen oikeuksien kanssa. Perustuslainmukaisuuden ennakko- ja jälkivalvonta tulee nähdä toisiaan täydentävinä menettelyinä, joilla varmistetaan perustuslainmukaisuus kaikissa tilanteissa. Myös EIS:n tehokas soveltaminen tuomioistuimissa puoltaa uudistusta. On pidettävä kannatettavana, että Suomessa selvitetään tarvetta oikeuslaitoksen riippumattomuuden paremmaksi suojaamiseksi. Näitä seikkoja ei ole voitu kattavasti arvioida tässä selvityksessä; jatkotutkimusta tarvitaan osoittamaan asianmukaisimmat yksityiskohtaiset keinot. Lopuksi todettakoon, että EU-oikeuden tehokas toteutuminen kansallisesti on jatkuva haaste oikeusvaltiolle, kuten selvityksessä käsitelty esimerkki alkoholin etämyyntiin liittyvistä oikeustilan epäselvyyksistä osoittaa. Lainsäätäjän ja viranomaisten toiminta on tässä suhteessa avainasemassa. EU-oikeus osaltaan tukee oikeusvaltiota, mutta sitä koskevia takeita on syytä pyrkiä johdonmukaisesti vahvistamaan myös kansallisesti.

Liite: A Declaration on the Rule of Law in the European Union

Helsinki Rule of Law Forum

Since the Second World War, Europe has witnessed the benefits of rule-based order. Peace, prosperity, and progress have grown out of a shared commitment to the rule of law, both between individuals and states. As of late, these unprecedented achievements are increasingly under threat, as the basics of the rule of law, including the need for an independent judiciary, are questioned both at the heart of Europe and in countries beyond our borders. Time is of the essence. If backsliding on the rule of law occurs faster than corrective action, the passage of time will inevitably erode the rule-based order. We, the signatories of this declaration, urgently call on all leaders, in Member States and the EU Institutions, to uncompromisingly safeguard the rule of law in Europe. Our reasons are as follows:

1. The EU is built upon the rule of law. As the foundation of European integration, the rule of law reflects a specific vision for establishing a union among the peoples of Europe. This vision is intrinsically connected to the EU's values, listed in its founding treaty and drawn from the historic inheritance of Europe. These values include – besides the rule of law – respect for human dignity, freedom, democracy, equality, and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. Without the rule of law, these values are illusory. They are observed in a society in which pluralism, tolerance, justice and equality prevail. The rule of law is more than legality; it transcends the letter of the law. It is indissociable from the Union's values.

2. In joining the EU, the Member States have bound themselves, voluntarily and following their own constitutional requirements, to respect the key principles of liberal constitutional democracy. These principles informed the drafting of the original Treaties and have been reaffirmed upon each accession. In the course of membership, the Member States are obligated to continue respecting these structural principles, which underpin the Union's legal order and are articulated in the Treaty as founding values. These principles cannot flourish in the EU if they are not observed at the national level. In fact, the interdependence between the political and legal orders of the Union and its constituent members is such that breaches in Member States will inevitably put into question the EU's compliance with them, both internally and towards the wider world.

3. In the EU, as everywhere, liberal democracy, human rights, and the rule of law are interconnected at their root. There can be no real democracy without the guarantees of free and fair elections, individual liberty, and active civil society; there can be no effective protection of individual rights, nor of democracy, without independent courts, and there can be no rule of law without the democratic legitimacy of government and substantive fundamental rights. Under the EU Treaties, the rule of law's concept is premised on the respect of liberal democracy: freedom, consent of the governed, and equality before the law. Its antitheses, for which there is no room in the EU, are authoritarianism, the rule of the few, and arbitrary use of power. The principles of the rule of law are well known and enshrined in the EU's legal order, developed over seven decades by the Court of Justice and inspired by the national constitutional traditions. They entail requirements for the independence of the judiciary, the democratic character of law-making processes, checks and balances for the separation of powers, the freedom of the media, and the protection of minorities.

4. Not simply an aspiration, the rule of law is a set of legal principles essential for the practical realization of the rights of European citizens. The rule of law preserves the democratic state through legal certainty, which enhances the predictability of official decisions and allows people to plan their lives. Without the rule of law, the EU inevitably fails to function adequately and to deliver the public goods it is expected to guarantee. Moreover, it ceases to command moral legitimacy in the eyes of people in Europe and beyond. That the Union and its constituent Member States share a commitment to the rule of law is, moreover, the basis for their mutual trust. This trust can only exist under conditions guaranteeing that people and businesses are treated according to the law in all Member States, including when they appeal to courts in a State other than their own, and that their rights are protected.

5. The primacy of EU law is a core element of our common legal order. While the EU must respect the specific national constitutional identities of its Member States, this does not detract from the obligation of the latter to grant EU law its full effect in their national legal orders. Constitutional identity cannot serve as a pretext for departing from the fundamental principles of the rule of law. To ensure trust in the EU's legal order, the rule of law must be vigilantly protected at the Union level. Resilience against threats to the rule of law requires positive action on the part of the EU legislative and executive branches. The EU's values bind the EU's institutions, bodies, offices, and agencies, which must constantly strive to be exemplary in observing them. Adherence to the rule of law, in particular, safeguards the EU's decision-making processes and ultimately guarantees that all Member States are treated equally in the Union.

6. The Union and its Member States must be held up to equivalent standards as regards compliance with the rule of law. There is a need to understand the rule of law coherently. To this end, the EU should consistently have regard to the rule of law standards developed by the relevant Council of Europe bodies and mechanisms, such as the European Court of Human Rights, the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), the European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ) and the Group of States against Corruption (GRECO). In due time and form, the EU should accede to the European Convention on Human Rights to further safeguard the consistent application of the principles of the rule of law throughout Europe.

The EU cannot survive without the rule of law. Protecting it requires immediate action. Because of the overriding importance for sustaining liberal democracy and considering the magnitude of the task, its resolution cannot be left to the Court of Justice alone. Under threat, the rule of law cannot be guaranteed solely by the judiciary, but its preservation requires comprehensive legal and political action. The leaders of Member States, acting through the EU institutions in accordance with the procedures foreseen in the EU Treaties, as well as individually, must step up with urgency. The causes of Europe's rule of law malaise must be remedied decisively. Time is of the essence. Even as the EU confronts profound global challenges, the time for action to uphold the rule of law within the Union is now.

18 March 2022

Tiina Astola
Leonard Besselink
Steven Blockmans
Carlos Closa
Paul Craig
Inge Govaere
Xavier Groussot
Daniel Halberstam
Joni Heliskoski
Katalin Miklóssy
Paul Nemitz
Pekka Pohjankoski
Miguel Poiares Maduro
Juha Raitio
Allan Rosas
Werner Schroeder
Mirosław Wyrzykowski

Members of the Helsinki Rule of Law Forum

Lähteet

VIRALLISLÄHTEET

Euroopan unioni

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

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL, L C 326, 26.10.2012, s. 47

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007, EYVL C 306, 17.12.2007, s. 1

Sopimus Euroopan perustuslaista, EYVL C 310, 16.12.2004, s. 1

Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391

Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset, EUVL C 303, 14.12.2007, s. 17

Nizzan sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta, EYVL C 80, 10.3.2001, s. 1

Sopimus Euroopan unionista (konsolidoitu toisinto 1997), EYVL C 340, 10.11.1997, s. 145

Sopimus Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Irlannin, Italian tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Portugalin tasavallan, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningas kunnan (Euroopan unionin jäsenvaltiot) ja Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan, välillä Norjan kuningas kunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisestä Euroopan unioniin, EYVL C 241, 29.8.1994 (Suomen EU-liittymissopimus)

Sopimus Euroopan unionista (konsolidoitu toisinto 1992), EYVL C 191, 29.7.1992, s.1

Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset, EUVL C 303, 14.12.2007

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1060, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä, EUVL L 231, 30.6.2021, s. 159 (ERI-yleisasetus)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/947, annettu 9 päivänä kesäkuuta 2021, naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen – Globaali Eurooppa perustamisesta, päätöksen N:o 466/2014/EU muuttamisesta ja kumoamisesta sekä asetuksen (EU) 2017/1601 ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 480/2001 kumoamisesta, EUVL L 209, 14.6.2021, s. 1

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/693, annettu 28 päivänä huhtikuuta 2021, oikeusalan ohjelman perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1382/2013 kumoamisesta, EUVL L 156, 5.5.2021, s. 21 (asetus 2021/693)

Neuvoston asetus (EU) 2020/2094, annettu 14 päivänä joulukuuta 2020, Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-kriisin jälkeisen elpymisen tukemiseksi, EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 23

Neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2093, annettu 17 päivänä joulukuuta 2020, vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta, EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 11

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi, EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 1 (Ehdollisuusasetus 2020/2092)

Neuvoston asetus (EU) 2019/1111, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2019, tuomioistuimen toimivallasta, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja kansainvälisestä lapsikaappauksesta, EUVL L 178, 2.7.2019, s. 1 (Bryssel II -asetus)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1808, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta vaihtuvien markkinarealiteettien vuoksi, EUVL, N:o L 303, 28.11.2018, s. 69 (Audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi 2018/1808)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o

223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta, EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1 (Varainhoitoasetus 2018/1046)
Neuvoston asetus (EU) 2017/2063, annettu 13 päivänä marraskuuta 2017, Venezuelan tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä, EUVL L 295, 14.11.2017, s. 21
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 978/2012 yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 732/2008 kumoamisesta, konsolidoitu versio EUVL L123, 1.2.2022, s. 1 (Asetus 978/2012)
Neuvoston asetus (EY) N:o 1215/2009 poikkeuksellisten kaupan toimenpiteiden käyttöönotosta Euroopan unionin vakautus- ja assosiaatioprosessiin osallistuville tai siihen yhteydessä oleville maille ja alueille, konsolidoitu versio, EUVL L 432, 22.12.2020, s. 7
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta, EUVL L 347, 20.12.2013, s. 549
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013 , kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta, EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1215/2012, annettu 12 päivänä joulukuuta 2012 , tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla, EUVL L 351, 20.12.2012, s. 1 (Bryssel I -asetus)
Neuvoston asetus (EY) N:o 168/2007, annettu 15 päivänä helmikuuta 2007, Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta, EUVL L 53, 22.2.2007, s. 1
Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1999, rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä, EYVL L 161, 26.6.1999, s. 1
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/1919, annettu 26 päivänä lokakuuta 2016, oikeusavusta rikosoikeudellisissa menettelyissä epäillyille ja syytetyille henkilöille ja eurooppalaista pidätysmääräystä koskevissa menettelyissä etsityille henkilöille, EUVL L 297, 4.11.2016, s. 1
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/41/EU, annettu 3 päivänä huhtikuuta 2014, rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä, EUVL L 130, 1.5.2014, s. 1
Neuvoston direktiivi 2010/24/EU, annettu 16 päivänä maaliskuuta 2010, keskinäisestä avunannosta veroihin, maksuihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä, EUVL L 84, 31.3.2010, s. 1
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY, annettu 26 päivänä toukokuuta 2003, yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta, EUVL L 156, 25.6.2003, s. 17
Oikeusavusta siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa, neuvoston direktiivi 2003/8/EY, annettu 27 päivänä tammikuuta 2003, oikeussuojakeinojen parantamisesta rajat ylittävissä riita-asioissa vahvistamalla oikeusapuun kyseisissä riita-asioissa liittyvät yhteiset vähimmäisvaati-mukset, EYVL L 26, 31.1.2003, s. 41
Direktiivi yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 2000/78, EYVL L 303, 2.12.2000, s. 16
Neuvoston direktiivi 64/432/ETY, annettu 26 päivänä kesäkuuta 1964, eläinten terveyteen liittyvistä ongelmista yhteisön sisäisessä nautaeläinten ja sikojen kaupassa, EYVL 121, 29.7.1964, s. 1977
Neuvoston puitepäätös 2002/584/YOS, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä, EYVL L 190, 18.7.2002, s. 1
Neuvoston päätös 2006/313/YUTP, tehty 10 päivänä huhtikuuta 2006, Kansainvälisen rikostuomioistuimen ja Euroopan unionin välisen yhteistyö- ja avunantosopimuksen tekemisestä, EUVL L 115, 28.4.2006, s. 49
Neuvoston päätös 2011/168/YUTP, annettu 21.3.2011, Kansainvälisestä rikostuomioistuimesta ja yhteisen kannan 2003/444/YUTP kumoamisesta, EUVL L 76, 22.3.2011, s. 56
Neuvoston hyväksymä yhteinen kanta 2005/792/YUTP Uzbekistania koskevista rajoittavista toimenpiteistä, EUVL L 299, 16.11.2005, s. 72
Commission Decision of 3.8.2018 on the internal procedure provisions for the recovery of amounts receivable arising from direct management and the recovery of fines, lump sums and penalty payments under the Treaties, C(2018)5119 final, muutettuna päätöksellä C(2020)4584 final
Komission tiedonanto: Suuntaviivat yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi annetun asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 soveltamisesta, 2.3.2022, C(2022) 1382 final
Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Oikeusvaltiokertomus 2021: Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa, COM(2021) 700 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Oikeusvaltiotilanne Euroopan Unionissa)
Oikeusvaltiokertomus 2021: "Oikeusvaltiotilanne Bulgariassa", SWD(2021) 703 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Bulgarian maaluku)

Oikeusvaltiokertomus 2021: "Oikeusvaltiotilanne Espanjassa", SWD(2021) 710 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Espanjan maaluku)
Oikeusvaltiokertomus 2021: "Oikeusvaltiotilanne Italiassa", SWD(2021) 716 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Italian maaluku)
Oikeusvaltiokertomus 2021: "Oikeusvaltiotilanne Kreikassa", SWD(2021) 709 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Kreikan maaluku)
Oikeusvaltiokertomus 2021: "Oikeusvaltiotilanne Kroatiassa", SWD(2021) 713 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Kroatian maaluku)
Oikeusvaltiokertomus 2021: "Oikeusvaltiotilanne Kyproksessa", SWD(2021) 704 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Kyproksen maaluku)
Oikeusvaltiokertomus 2021: "Oikeusvaltiotilanne Maltassa", SWD(2021) 720 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Maltan maaluku)
Oikeusvaltiokertomus 2021: "Oikeusvaltiotilanne Puolassa", SWD(2021) 722 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Puolan maaluku)
Oikeusvaltiokertomus 2021: "Oikeusvaltiotilanne Saksassa", SWD(2021) 706 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Saksan maaluku)
Oikeusvaltiokertomus 2021: "Oikeusvaltiotilanne Slovakiassa", SWD(2021) 727 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Slovakian maaluku)
Oikeusvaltiokertomus 2021: "Oikeusvaltiotilanne Suomessa", SWD(2021) 711 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Suomen maaluku)
Oikeusvaltiokertomus 2021: "Oikeusvaltiotilanne Tanskassa", SWD(2021) 707 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Tanskan maaluku)
Oikeusvaltiokertomus 2021: "Oikeusvaltiotilanne Unkarissa", SWD(2021) 714 final, 20.7.2021 (Oikeusvaltiokertomus 2021: Unkarin maaluku)
Komission tiedonanto, Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisen valvonta: Vuosikertomus 2020, COM(2021) 432 final, 23.7.2021
Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmasta, COM(2020) 790 final, 3.12.2020
Euroopan komissio, Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva EU:n toimintasuunnitelma 2020–2024, JOIN(2020) 5 final, 25.3.2020
Komission tiedonanto, EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla, C/2016/8600, EUVL C 18, 19.1.2017, s. 10
Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, COM (2014) 158 final, 11.3.2014
Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan soveltamisesta [SEC(2005)1658], jolla on korvattu asiakirjat "Komission tiedonanto - Tiedonanto Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 171 artiklan soveltamisesta" (EYVL C 242, 21.8.1996, s. 6) ja "Komission tiedonanto - EY:n perustamissopimuksen 171 artiklassa määrätyn uhkasakon laskentatapa" (EYVL C 63, 28.2.1997, s. 2)
Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklasta: Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen, COM(2003) 606 final, 15.10.2003, s. 5
Vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta koskeva komission tiedonanto, EYVL C 256, 3.10.1980, s. 2
European Commission, European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/rolm_methodology_final.pdf, vierailtu 29.3.2022
Komission tietopyyntö PILOT EUP (2021) 9837, 11.2.2021
Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita, COM(2018) 324 final, 2.5.2018
Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa COM(2017) 835 final, 20.12.2017
Komission suositus (EU) 2016/1374, annettu 27 päivänä heinäkuuta 2016, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa (C/2016/5703), EUVL L 217, 12.8.2016
Commission of the European Communities, "Completing the Internal Market": White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985), COM(85) 310 final
Neuvoston päätös (YUTP) 2020/1999 annettu 7 päivänä joulukuuta 2020 rajoittavista toimenpiteistä vakavien ihmisoikeusloukkausten ja -rikkomusten torjumiseksi, EUVL L 4101, 7.12.2020, s. 13
European External Action Service, Human Rights & Democracy, EU Human Rights Guidelines, 26.02.2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-human-rights-guidelines_en, vierailtu 8.4.2022
Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston kompromissiteksti "Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027 and Recovery package – Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget", neuvoston asiakirja 12616/20, 6.11.2020, s. 12

European External Action Service, EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020 – 2024, JOIN(2020)5, 25.03.2020, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf, vierailtu 8.4.2022.
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)), EUVL C 433, 12.9.2018, s. 66
Partnership Agreement between the [European Union/European Union and Its Member States] of the One Part, and Members of the Organisation of African, Caribbean and Pacific States, of the Other Part, negotiated agreement initialled by the EU and OACPS chief negotiators on 15 April 2021
Euroopan unionin, Euroopan atomienergiyhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Moldovan tasavallan välinen assosiaatiosopimus, EUVL L 260, 30.8.2014, s. 4.
European Commission, EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI), the EU-China agreement explained, last update 22 January 2021, http://www.ec.europa.eu
Joint Appeal on the inclusion of enforceable human rights clauses in the EU-China Compre-hensive Agreement on Investment, 13 January 2021, http://www.etuc.org, sekä Euroopan parla-mentin 16.9.2021 hyväksymä julkilausuma Resolution on a new EU-China Strategy (2021/2037(INI).
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.
EU Strategic Framework on Human Rights and Democracy 2012
Euroopan unionin sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välinen sopimus Euroopan unionin jäsenvaltioiden sekä Islannin ja Norjan välisestä luovutusmenettelystä, sekä sopimuksen allekirjoittamista koskeva neuvoston päätös 2006/697/EY, EUVL, 21.10.2006, L 292
Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välinen Cotonoussa 23 päivänä kesäkuuta 2000 allekirjoitettu kumppanuussopimus, EUVL L 317, 15.12.2000, s. 3, 9 artikla
Neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien sisäinen sopimus AKT-EY-kumppanuussopimuksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavista toimenpiteistä ja noudatettavista menettelyistä, EUVL L 317, 15.12.2000, s. 376-382.
Reflection Group's Report (Messina, 2 June 1995 – Brussels, 5 Dec. 1995), DOC/95/8, 5.12.1995
Puheenjohtajavaltion keskusteluasiakirja, "Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen vahvistaminen unionissa", neuvoston asiakirja 12044/19
Puheenjohtajan päätelmät, Eurooppa-neuvosto, Tampere, 15.-16.10.1999
Puheenjohtajan päätelmät, Eurooppa-neuvosto, Kööpenhamina, 21.-22.6.1993

Suomi

Alkoholilaki (1102/2017)
Laki ehdokkaiden nimeämisestä kansainvälisten tuomioistuinten ja Euroopan unionin tuomioistuimen tuomarin ja jäsenen tehtäviin (676/2016)
Tuomioistuinlaki (673/2016)
Valmisteverotuslaki (182/2010)
Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006)
Laki korkeimmasta oikeudesta (665/2005)
Laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (1286/2003) (EU-luovutuslaki)
Eduskunnan työjärjestys (40/2000)
Suomen perustuslaki (731/1999)
Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991)
Laki ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä (438/1990) (SopS 18/1990)
Tasavallan suojelulaki (336/1930)
Ministerivastuulaki (42/1918, 274/1922)
Laki valtakunnanoikeudesta (273/1922)
Uskonnonvapauslaki (267/1922)
Suomen Hallitusmuoto (94/1919)
Yhdistys- ja painovapauslaki (1/1919)
Rikoslaki (39/1889)
HE 100/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 1/1998 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

HE 245/1997 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä
HE 135/1994 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (nide I) Sopimus Norjan, Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Euroopan unioniin (nide II) Sopimus Euroopan unionista ja Euroopan talousyhteisön perustamissopimus (nide III) Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus (nide IV) Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksia muuttavat sopimukset ja asiakirjat (nide V)
PeVM 10/2021 vp
PeVL 14/2021 vp
PeVM 26/2020 vp
PeVM 25/2020 vp
PeVM 21/2020 vp
PeVL 8/2020 vp
PeVM 5/2019 vp
PeVM 12/2018 vp
PeVL 49/2018 vp
PeVL 23/2018 vp
LaVL 23/2018 vp
PeVL 12/2018
PeVL 48/2017 vp
StVM 24/2017 vp
LaVL 17/2017 vp
PeVL 5/2017 vp
PeVL 61/2016 vp
PeVM 10/1998
VNS 10/2021 vp, Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko
U 60/2018 vp, Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi perusoikeudet ja arvot -rahoitusohjelman perustamisesta vuosille 2021—2027 ja ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeusalan rahoitusohjelman perustamisesta vuosille 2021—2027
Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa: arviomuistio, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:16
Oikeusministeriö, Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa, Selvityksiä ja ohjeita 8/2012
Oikeudenkäytön kehitystyöryhmä, asettamispäätös 9.11.2021, VN/27620/2021
KKO:n lausunto oikeudenkäyntikuluja riita-asioissa koskevasta arviomuistiosta, 16.6.2021, https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/lausunnot/lausuntooikeudenkayntikulujariita-asioissakoskevastaarviomuistiosta.html, vierailtu 23.3.2022
Oikeusministeriö, Suullisen todistelun vastaanottaminen tallenteelta. Videotallennustyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2020:20
Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö, Oikeusministeriö Mietintöjä ja lausuntoja, 9/2010
Työryhmämietintö 2008:8, Perustuslaki 2008-työryhmän muistio. Oikeusministeriö 2008, jossa liitteenä Tuomas Ojanen, Perustuslain 106 §:n etusijasäännös – toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi
Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista (Mikael Hidén), Oikeusministeriön julkaisuja 2019:22

Muut virallislähteet

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, tehty Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950, SopS 18–19/1990 (Euroopan ihmisoikeussopimus)
Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, tehty Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 (SopS 77/1968)
Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, hyväksytty Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksessa 16 päivänä joulukuuta 1966 (SopS 7–8/1976)
YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 76/117, The rule of law at the national and international levels, 17.12.2021
YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 61/39, The rule of law at the national and international levels, 18.12.2013
Report of the Secretary-General, Strengthening and coordinating United Nations rule of law activities, UN doc. A/74/139
World Justice Project Rule of Law Index 2021, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf, vierailtu 29.3.2022 (World Justice Project Rule of Law Index 2021)

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Courts and Judges, Strasbourg, 11 December 2019, CDL-PI(2019)008, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)008-e, vierailtu 12.4.2022
Opinion on Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), CDL-AD(2012)001, 19.3.2012
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 (Venice Commission Report on the Rule of Law)
European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session (Venice, 14-15 March 2008), Strasbourg, 7 April 2008, Opinion No. 420 / 2007, CDL-AD(2008)010
Recommendation 22-25 of CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, 17.11.2010
Consultative Council of European Judges, Magna Carta of Judges (2010)
Presidential Commission on the Supreme Court of the United States, Final Report, 7.12.2021
Regeringens proposition 2009/10:80, En reformerad grundlag, 8.12.2009
Kommittédirektiv: Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2020, Dir. 2020:11, https://www.regeringen.se/4915d2/contentassets/2399f42ba83d48f4ad2e5ebb3ddb0e21/forstarkt-skydd-for-demokratin-och-domstolarnas-oberoende-dir-2020-11.pdf, vierailtu 21.3.2022
Expertgruppsrapport: Olika former av normkontroll, SOU 2007:85, 14.11.2007
Den tredje statsmakt: Domstolene i endring, Norges offentlige utredninger NOU 2020:11, https://www.regjeringen.no/contentassets/367acaf16a2941bfaf5e3b1ae7bfe95f/no/pdfs/nou202020200011000dddpdfs.pdf, vierailtu 21.3.2022
Martti Ahtisaari – Jochen Frowein – Marelino Oreja, Report. Adopted in Paris on 8 September 2000, UN Treaty Body Database, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/AUT/INT_CCPR_NGO_AUT_89_8061_E.pdf, vierailtu 25.1.2022
International Association of Judicial Independence and World Peace, Mount Scopus International Standards of Judicial Independence (2008)
The Judicial Integrity Group, Bangalore Principles of Judicial Conduct (2007)
Opinion no. 1 (2001) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, adopted on 23 November 2001
Central Council of the International Association of Judges, Universal Charter of the Judge (1999)
European Charter on the Statute for Judges of 8 to 10 July 1998, adopted by participants from European countries and two international associations for judges at a meeting held in Strasbourg on 8 to 10 July 1998 (organized under the auspices of the Council of Europe)
Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985
Montreal Universal Declaration on the Independence of Justice (1983)
Minimum standards of judicial independence of the International Bar Association (1982)

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Euroopan unionin tuomioistuin

Asia T-125/22, **RT France v. neuvosto**, EUVL C 148, 4.4.2022, s. 47 (vireillä)
Asia C-657/21, **Euroopan parlamentti v. Euroopan komissio**, EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 1 (vireillä)
Yhdistetyt asiat C-562/21 PPU ja C-563/21 PPU, **Openbaar Ministerie (laillisesti perustettu tuomioistuin pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa)**, tuomio 22.2.2022, ECLI:EU:C:2022:100
Asia C-480/21 **Minister for Justice and Equality** (vireillä), ennakkoratkaisupyyntö 30.7.2021
Asia C-430/21, Asia, jonka on pannut vireille **RS**, tuomio 22.2.2022, ECLI:EU:C:2022:99
Asia C-157/21, **Puola v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto**, tuomio 16.2.2022, ECLI:EU:C:2022:98
Asia C-156/21, **Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto**, tuomio 16.2.2022, ECLI:EU:C:2022:97
Asia C-490/20, **V.M.A. v. Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"**, tuomio 14.12.2021, ECLI:EU:C:2021:1008

Yhdistetyt asiat C354/20 PPU ja C412/20 PPU, **Openbaar Ministerie (pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen riippumattomuus)**, tuomio 17.12.2020, ECLI:EU:C:2020:1033
Asia C-22/20, **Euroopan komissio v. Ruotsin kuningaskunta**, tuomio 2.9.2021, ECLI:EU:C:2021:669
Asia C-896/19, **Repubblika v. Il-Prim Ministru**, tuomio 20.4.2021, ECLI:EU:C:2021:311
Asia C-872/19 P, **Venezuela v.** Euroopan unionin **neuvosto**, tuomio 22.6.2021, ECLI:EU:C:2021:507
Asia C-791/19 **Komissio v. Puola (Tuomareita koskeva kurinpitojärjestelmä)**, tuomio 15.7.2021, ECLI:EU:C:2021:596
Asia T-791/19, **Sped-Pro S.A. v. Euroopan komissio**, tuomio 9.2.2022, EU:T:2022:67
Yhdistetyt asiat C-748/19–C-754/19, **Rikosoikeudenkäynnit, joissa vastaajina ovat WB ym.**, tuomio 16.11.2021, ECLI:EU:C:2021:931
Asia T639/16 P, **FV v. Euroopan unionin neuvosto**, tuomio 23.1.2018, EU:T:2018:22
Asia C-564/19, **IS (ennakkoratkaisupyynnön lainvastaisuus)**, tuomio 23.11.2021, ECLI:EU:C:2021:949
Asia C 502/19, Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on Oriol **Junqueras Vies**, tuomio 19.12.2019, ECLI:EU:C:2019:1115
Asia C487/19, **W.Ż. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimittäminen)**, tuomio 6.10.2021, ECLI:EU:C:2021:798
Yhdistetyt asiat C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, **Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on PM ym. (Eurobox)**, tuomio 21.12.2021, ECLI:EU:C:2021:1034
Asia C-272/19, **VQ v. Land Hessen**, tuomio 9.7.2020, ECLI:EU:C:2020:535
Asia C-134/19 P, **Bank Refah Kargaran** v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 6.10.2020, ECLI:EU:C:2020:793
Yhdistetyt asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, **Asociaţia "Forumul Judecătorilor din România" ym**., tuomio 18.5.2021, ECLI:EU:C:2021:393
Asia C824/18, **A.B. ym. (Tuomarien nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku)**, tuomio 2.3.2021, ECLI:EU:C:2021:153
Asia C-808/18, Euroopan **komissio v. Unkari**, tuomio 17.12.2020, ECLI:EU:C:2020:1029
Asia C-658/18, **UX** v. Governo della Repubblica italiana, tuomio 16.7.2020, ECLI:EU:C:2020:572
Asia C-621/18, **Andy Wightman ym. v. Secretary of State for Exiting the European Union**, tuomio 19.3.2019, ECLI:EU:C:2018:999
Asia C-619/18, Euroopan **komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus)**, tuomio 11.7.2019, ECLI:EU:C:2019:531
Yhdistetyt asiat C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, **A. K. ym. v. Krajowa Rada Sądownictwa ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus)**, tuomio 19.11.2019, ECLI:EU:C:2019:982
Yhdistetyt asiat C-558/18 ja C-563/18, **Miasto Łowicz v. Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki ja Prokurator Generalny v. VX ym**., tuomio 26.3.2020, ECLI:EU:C:2020:234
Yhdistetyt asiat C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, **Erik Simpson v. Euroopan unionin neuvosto ja HG v. Euroopan komissio**, tuomio 26.3.2020, ECLI:EU:C:2020:232
Asia C-416/17, **Euroopan komissio v. Ranskan tasavalta (irtaimen omaisuuden tuotosta pidätetty vero)**, tuomio 4.10.2018, ECLI:EU:C:2018:811
Asia C-220/18 PPU, **Generalstaatsanwaltschaft (vankeusolosuhteet Unkarissa)**, tuomio 25.7.2018, ECLI:EU:C:2018:589
Asia C-216/18 PPU, **Minister for Justice and Equality (oikeusjärjestelmän puutteet)**, tuomio 25.7.2018, ECLI:EU:C:2018:586
Asia C-192/18, **komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus)**, tuomio 5.11.2019, ECLI:EU:C:2019:924
Asia C-78/18, **Euroopan komissio v. Unkari (järjestöjen avoimuus)**, tuomio 18.6.2020, ECLI:EU:C:2020:476
Asia C-66/18, **Euroopan komissio v. Unkari (korkea-asteen opetuspalvelut)**, tuomio 6.10.2021, ECLI:EU:C:2020:792
Julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus asiassa C-556/17, **Alekszij Torubarov v. Bevándorlási és Menekültügyi Hivata**l, 20.4.2019, ECLI:EU:C:2019:339
Asia C-235/17, **Euroopan komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet)**, tuomio 21.5.2019, ECLI:EU:C:2019:432.
Asia C-163/17, **Abubacarr Jawo v. Saksan liittotasavalta**, tuomio 19.3.2019, ECLI:EU:C:2019:218
Asia C-42/17, **Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajina ovat M.A.S. ja M.B.**, tuomio 5.12.2017, ECLI:EU:C:2017:936
Asia C-34/17, **Eamonn Donnellan v. The Revenue Commissioners**, tuomio 26.4.2018, ECLI:EU:C:2018:282
Lausunto 1/17 (**EU:n ja Kanadan välinen CETA-sopimus**), 30.4.2019, ECLI:EU:C:2019:341
Asia C-673/16, Relu Adrian **Coman ym.** v. Inspectoratul General pentru Imigrări ja Ministerul Afacerilor Interne, tuomio 5.6.2018, ECLI:EU:C:2018:385
Asia C578/16 PPU, **C.K. ym. v. Slovenian tasavalta**, tuomio 16.2.2017, ECLI:EU:C:2017:127
Asia C-477/16 PPU, **Ruslanas Kovalkovas**, 10.11.2016, ECLI:EU:C:2016:861
Asia C-367/16, **Dawid Piotrowski**, tuomio 23.1.2018, ECLI:EU:C:2018:27

Asia C-64/16, **Associação Sindical dos Juízes Portugueses** v. Tribunal de Contas, tuomio 27.2.2018, ECLI:EU:C:2018:117
Yhdistetyt asiat C-404/15 ja C-659/15 PPU, **Pál Aranyosi ja Robert Căldăraru v. Generalstaatsanwaltschaft Bremen**, tuomio 5.4.2016, ECLI:EU:C:2016:198
Asia C-122/15, **C**, tuomio 2.6.2016, ECLI:EU:C:2016:391
Asia C-201/15, Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (**AGET Iraklis**) v. Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis, tuomio 21.12.2016, ECLI:EU:C:2016:972
Asia C-72/15, PJSC **Rosneft** Oil Company vastaan Her Majesty's Treasury ym., tuomio 28.3.2017, ECLI:EU:C:2017:236
Asia C-63/15, **Mehrdad Ghezelbash v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**, tuomio 7.6.2016, ECLI:EU:C:2016:409
Asia C559/14, **Rudolfs Meroni v. Recoletos Limited**, tuomio 25.5.2016, ECLI:EU:C:2016:349
Asia C-455/14 P, H v. Euroopan unionin neuvosto, Euroopan komissio ja Euroopan unionin poliisioperaatio (EUPM) Bosnia ja Hertsegovinassa, tuomio 19.7.2016, ECLI:EU:C:2016:569 (**H v. neuvosto ym.**)
Asia C-441/14 Dansk Industri (DI), **Ajos** A/S:n puolesta, v. Karsten Eigil Rasmussenin kuolinpesä, tuomio 19.4.2016, ECLI:EU:C:2016:278
Asia C-274/14, **Banco de Santander SA**, tuomio 21.1.2020, ECLI:EU:C:2020:17
Asia C-198/14, Valev **Visnapuu** v Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki) ja Suomen valtio – Tullihallitus, tuomio 12.11.2015, ECLI:EU:C:2015:751
Asia C-105/14, **Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on Ivo Taricco ym**., tuomio 8.9.2015, ECLI:EU:C:2015:555
Asia C-689/13, Puligienica Facility Esco SpA (**PFE**) v. Airgest SpA, tuomio 5.4.2016, ECLI:EU:C:2016:199
Asia C681/13, **Diageo Brands** BV v. Simiramida-04 EOOD, tuomio 16.7.2015, EU:C:2015:471
Asia C-530/13, Leopold **Schmitzer** v. Bundesministerin für Inneres, tuomio 11.11.2014, ECLI:EU:C:2014:2359
Asia C-529/13 Georg **Felber** v. Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur, tuomio 21.1.2015, ECLI:EU:C:2015:20
Asia C-196/13, **Euroopan komissio v. Italian tasavalta**, tuomio 2.12.2014, ECLI:EU:C:2014:2407
Asia C-20/13 Daniel **Unland** v Land Berlin, tuomio 9.9.2015, EU:C:2015:561
Lausunto asiassa 2/13 (unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen), lausunto 18.12.2014, ECLI:EU:C:2014:2454
Yhdistetyt asiat C-501/12–C-506/12, C-540/12 ja C-541/12, Thomas **Specht** ym. vastaan Land Berlin ja Bundesrepublik Deutschland, tuomio 19.6.2014, ECLI:EU:C:2014:2005
Asia C-394/12, **Shamso Abdullahi v. Bundesasylamt**, tuomio 10.12.2013, ECLI:EU:C:2013:813
Asia C-286/12, **Euroopan komissio v. Unkari**, tuomio 6.11.2012, ECLI:EU:C:2012:687
C-156/12, **GREP** GmbH vastaan Freitstaat Bayern, tuomio 13.6.2012, ECLI:EU:C:2012:342
Asia C-60/12, **Marián Baláž**, tuomio 14.11.2013, ECLI:EU:C:2013:733
Asia C-583/11 P, **Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto**, tuomio 3.10.2013, ECLI:EU:C:2013:625
Asia C-399/11, **Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal,** tuomio 26.2.2013, ECLI:EU:C:2013:107
Asia C-396/11, **Ciprian Vasile Radu**, tuomio 29.1.2013, ECLI:EU:C:2013:39
Asia C-260/11, The Queen, David **Edwards**in **ja** Lilian **Pallikaropoulos**in hakemuksesta vastaan Environment Agency ym., 11.4.2013, ECLI:EU:C:2013:221
Asia C-141/11, Torsten **Hörnfeldt** v. Posten Meddelande AB, tuomio 5.7.2012, ECLI:EU:C:2012:421
Asia C-112/11, **ebookers.com Deutschland** GmbH v. Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV, tuomio 19.7.2012, ECLI:EU:C:2012:487
Asia C-617/10, Åklagaren v. Hans **Åkerberg Fransson**, tuomio 7.5.2013, ECLI:EU:C:2013:105
Asia C491/10 PPU, **Joseba Andoni Aguirre Zarraga v. Simone Pelz**, tuomio 22.12.2010, ECLI:EU:C:2010:828
Yhdistetyt asiat C-411/10 ja C-493/10, **N. S. v. Secretary of State for the Home Department ja M. E. ym. v. Refugee Applications Commissioner ym**., tuomio 21.12.2011, ECLI:EU:C:2011:865
Asia C-211/10 PPU, **Doris Povse v. Mauro Alpago**, tuomio 1.7.2010, ECLI:EU:C:2010:400
Asia C-550/09, Rikosoikeudenkäynti vastaan **E ja F**, tuomio 29.6.2010, ECLI:EU:C:2010:382
Asia C-399/09, **Marie Landtová v Česká správa socialního zabezpečení**, tuomio 22.6.2011, ECLI:EU:C:2011:415
Asia C-347/09, Jochen **Dickinger ja** Franz **Ömer**, tuomio 15.9.2011, ECLI:EU:C:2011:582
Asia C-279/09, **DEB** Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH v. Bundesrepublik Deutschland, tuomio 22.12.2010, ECLI:EU:C:2010:811
Asia C-45/09, Gisela **Rosenbladt** v. Oellerking Gebäudereinigungsges. mbH, tuomio 12.10.2010, ECLI:EU:C:2010:601
Lausunto 1/09, (Yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustamissopimus), lausunto 8.3.2011, ECLI:EU:C:2011:123
Asia C-341/08, Domnica **Petersen** v. Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe, tuomio 12.1.2010, ECLI:EU:C:2010:4

Asia T-265/08, **Saksan liittotasavalta v. Euroopan komissio**, tuomio 19.9.2012, ECLI:EU:T:2012:434
Asia C-229/08, Colin **Wolf** v. Stadt Frankfurt am Main, tuomio 12.1.2010, ECLI:EU:C:2010:3
Asia C-147/08, Jürgen **Römer** v. Freie und Hansestadt Hamburg, tuomio 10.5.2011, EU:C:2011:286
Asia C-88/08, David **Hütter** v Technische Universität Graz, tuomio 18.6.2009, ECLI:EU:C:2009:381
C-10/08 Euroopan yhteisöjen **komissio v. Suomi**, tuomio 19.3.2009, ECLI:EU:C:2009:171
Asia C-555/07, Seda **Kücükdeveci** v. Swedex GmbH & Co. KG, tuomio 19.1.2010, ECLI:EU:C:2010:21
Asia C-550/07 P, **Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. komissio**, tuomio 14.9.2010, ECLI:EU:C:2010:512
Asia C-246/07, Euroopan komissio v. Ruotsin kuningaskunta, tuomio 20.4.2010, ECLI:EU:C:2010:203
Asia C-409/06, **Winner Wetten GmbH v. Bürgermeisterin der Stadt Bergheim,** tuomio 8.9.2010, ECLI:EU:C:2010:503
Asia C-63/06, UAS **Profisa** vastaan Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, tuomio 19.4.2007, ECLI:EU:C:2007:233
Asia C-432/05, **Unibet** (London) Ltd ja Unibet (International) Ltd v. Justitiekanslern, 13.3.2007, ECLI:EU:C:2007:163
Asia C-411/05, Félix **Palacios de la Villa** v. Cortefiel Servicios SA, tuomio 16.10.2007, ECLI:EU:C:2007:604
Julkisasiamies Mazákin ratkaisuehdotus asiassa C-411/05, Félix **Palacios de la Villa** v. Cortefiel Servicios SA, 15.2.2007, ECLI:EU:C:2007:106
Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Yassin Abdullah **Kadi ja Al Barakaat** International Foundation v. Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 3.9.2008, EU:C:2008:461
Asia C-135/05, **Euroopan yhteisöjen komissio v. Italian tasavalta**, tuomio 26.4.2007, ECLI:EU:C:2007:250
Asia C-506/04, **Graham J. Wilson v. Ordre des avocats du barreau de Luxembourg**, tuomio 19.9.2006, ECLI:EU:C:2006:587
Asia C-144/04, Werner **Mangold** v. Rüdiger Helm, tuomio 22.11.2005, ECLI:EU:C:2005:709
Asia C-446/03, **Marks & Spencer** plc v. David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes), tuomio 13.12.2004, ECLI:EU:C:2005:763,
Asia T-337/03, **Luis Bertelli Gálvez v. Euroopan yhteisöjen komissio**, tuomio 2.4.2004, ECLI:EU:T:2004:106
Asia C-199/03, **Irlanti v. Euroopan yhteisöjen komissio,** tuomio 15.9.2005, ECLI:EU:C:2005:548
Julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus asiassa C-255/02, **Halifax plc ym. v. Commissioners of Customs and Excise**, 7.4.2005, ECLI:EU:C:2005:200
Asia C-224/01, **Gerhard Köbler v. Itävallan tasavalta**, tuomio 13.9.2013, ECLI:EU:C:2003:513
Asia C-208/00, **Überseering BV v. Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (oikeuskelpoisuuden tunnustaminen)**, tuomio 5.11.2002, ECLI:EU:C:2002:632
Asia C-112/00, Eugen **Schmidberger**, Internationale Transporte und Planzüge v. Republik Österreich, tuomio 12.6.2003, ECLI:EU:C:2003:333
C-101/00 Tulliasiamies ja Antti **Siilin**, tuomio 19.9.2002, ECLI:EU:C:2002:505
Asia C-50/00 P, **Unión de Pequeños Agricultores** v. Euroopan unionin neuvosto, 25.7.2002, ECLI:EU:C:2002:462
Asia C-496/99 P, Euroopan yhteisöjen komissio v. **CAS Succhi di Frutta** SpA, tuomio 29.4.2004, ECLI:EU:C:2004:236
Yhdistetyt asiat C-174/98 P ja C-189/98 P, **Alankomaat ja Van der Wal v. komissio**, tuomio 11.1.2000, ECLI:EU:C:2000:1
Asia C-268/94, **Portugali v.** Euroopan unionin **neuvosto**, tuomio 3.12.1996, ECLI:EU:C:1996:461
Asia C-282/90 Industrie- en Handelsonderneming **Vreugdenhil** BV v. Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 13.3.1992, ECLI:EU:C:1992:124
Yhdistetyt asiat C-104/89 and C-37/90, J. M. **Mulder** ym. ja Otto Heinemann v. Euroopan yhteisöjen neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 19.5.1992, ECLI:EU:C:1992:217
Asia C-152/88, **Sofrimport** SARL vastaan Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 26.6.1990, ECLI:EU:C:1990:259
Asia 103/88, **Fratelli Costanzo SpA v. Commune di Milano**, tuomio 22.6.1989, ECLI:EU:C:1989:256
Asia 20/88, SA **Roquette frères** vastaan Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 30.5.1989, ECLI:EU:C:1989:221
Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, **Hoechst** AG vastaan Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 21.9.1989, ECLI:EU:C:1989:337
Asia 314/85, **Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost**, tuomio 22.10.1987, ECLI:EU:C:1987:452
Asia 294/83, **Parti écologiste "Les Verts" v parlamentti**, tuomio 23.4.1986, ECLI:EU:C:1986:166
Asia C-283/81, Srl **CILFIT** ja Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della sanità, tuomio 6.10.1982, ECLI:EU:C:1982:335
Yhdistetyt asiat 212–217/80, Amministrazione delle finanze dello Stato v. Srl Meridionale Industria **Salumi** ym., Ditta Italo Orlandi & Figlio and Ditta Vincenzo Divella v. Amministrazione delle finanze dello Stato, tuomio 12.11.1981, ECLI:EU:C:1981:270,
Asia 120/78, Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, tuomio 20.2.1979, EU:C:1979:42 (**Cassis de Dijon -likööri maahantuonti**)

Asia 98/78, A. **Racke** v. Hauptzollamt Mainz, tuomio 25.1.1979, ECLI:EU:C:1979:14
Asia 16/78, **Rikosoikeudenkäynti Michel Choquetia vastaan**, tuomio 28.11.1978, ECLI:EU:C:1978:210
Asia 106/77, **Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA**, tuomio 9.3.1978, ECLI:EU:C:1978:49
Asia 8/77, Concetta **Sagulo**, Gennaro Brenca ja Addelmadjid Bakhouche, tuomio 14.7.1977, ECLI:EU:C:1977:131
Asia 46/76, **W. J. G. Bauhuis v. Alankomaiden valtio**, tuomio 25.1.1977, ECLI:EU:C:1977:6
Asia 166/73, **Rheinmühlen Düsseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel**, tuomio 16.1.1974, ECLI:EU:C:1974:3
Asia 59/72, **Wünsche Handelsgesellschaft** v. Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 12.7.1973, ECLI:EU:C:1973:86
Asia 5/71, Aktien-Zuckerfabrik **Schöppenstedt** v. Euroopan yhteisöjen neuvosto, tuomio 2.12.1971, ECLI:EU:C:1971:116
Asia 11/70, **Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel**, tuomio 17.12.1970, ECLI:EU:C:1970:114
Asia 61/65, G. **Vaassen-Göbbels** (leski) v. Beambtenfonds voor het Mijnbedrijfin johto, tuomio 30.6.1966, ECLI:EU:C:1966:39
Asia 6/64, **Flaminio Costa v. ENEL**, tuomio 15.7.1964, ECLI:EU:C:1964:66
Julkisasiamies Roemerin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa 9-10/56, **Meroni** & Co., Industrie Metallurgiche, SpA **v. korkea viranomainen**, 19.3.1958, ECLI:EU:C:1958:4
Asia 8/55 Fédération Charbonnière de Belgique v. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korkea viranomainent, tuomio 16.7.1956, ECLI:EU:C:1956:7 (**Fédéchar**)

Jäsenvaltioiden tuomioistuimet

Suomi

KKO:2018:49
KKO:2015:14
KKO:2013:58
KHO:2021:153
KHO:2018:85
KHO:2016:53
Helsingin hovioikeus, asia R12/2908, tuomio nro 503, 24.4.2017
Helsingin käräjäoikeus, asia R 19/677, tuomio 20/107454, 20.2.2020
Helsingin käräjäoikeus, asia R11/8537, tuomio 12/8629, 26.9.2012

Muut jäsenvaltiot

Puolan perustuslakituomioistuin, ratkaisu K 3/21, 7.10.2021, tuomiolauselma saatavissa englanninkielisenä käännöksenä osoitteessa https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej (vierailtu 31.12.2021)
Puolan perustuslakituomioistuin, ratkaisu P7/20, 14.7.2021
French Data Network ym., Nos 393099, 397844, 397851, 424717, 424718, päätös 21.4.2021, ECLI:FR:CEASS:2021:393099.20210421
Rechtbank Amsterdam, asia RK 20/771, tuomio 10.2.2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:420
Unkarin perustuslakituomioistuin, ratkaisu X/477/2021, englannink. käännös osoitteessa http://images.dirittounioneeuropea.eu/f/sentenze/documento_46IIb_DUE.pdf (vierailtu 18.1.2022)
Irlannin korkein oikeus, Wojciech Orlowski ym. [2021] IESC 46
Oberlandesgericht Karlsruhe, päätös 17.2.2020, Ausl 301 AR 156/19 sekä päätös 27.11.2020, Ausl 301 AR 104/19, BeckRS 2020, 36266
Saksan perustuslakituomioistuin, 2 BvR 859/15 ym., PSPP, 5.5.2020, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915
Irlannin High Court, The Minister for Justice and Equality v Celmer [2018] IEHC 119
Irlannin korkein oikeus, The Minister for Justice and Equality v Celmer No. 5 [2018] 639
Højesteretin tuomio, DI som mandatar for Ajos A/S v. Boet efter A, 6.12.2016, 15/2014
Tšekin perustuslakituomioistuin, Pl. ÚS 5/12, 31.1.2012
Conseil d'État, Nicolo, N° 108243 ECLI:FR:CEASS:1989:108243.19891020, 20.10.1989
Conseil d'État, Syndicat général des fabricants de semoules de France, N° 62814, ECLI:FR:CESJS:1968:62814.19680301, 1.3.1968

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, tuomio 1.12.2020, nro 26374/18
Taipale v. Suomi, nro 5855/18 (vireillä)
Tulokas v. Suomi, nro 5854/18 (vireillä)
Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Puola, tuomio 7.5.2021, nro 4907/18
Romeo Castaño v. Belgia, tuomio 9.7.2019, nro 8351/17
Bivolaru ja Moldovan v. Ranska, tuomio 25.3.2021, nrot 40324/16 ja 12623/17
Royer v. Unkari, tuomio 6.6.2018, no. 9114/16
Satakunnan markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy v. Suomi, tuomio 27.6.2017, nro 931/13
Tarakhel v. Sveitsi, tuomio 4.11.2014, nro 29217/12
Baka v. Unkari, tuomio 23.6.2016, nro 20261/12
Pirozzi v. Belgia, tuomio 17.4.2018, nro 21055/11
Michaud v. Ranska, tuomio 6.12.2012, nro 12323/11
Povse v. Itävalta, päätös 18.6.2013, nro 3890/11
Varjonen v. Suomi, tuomio 22.4.2014, nro. 63744/10
M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, tuomio 21.1.2011, nro 30696/09
Kangasluoma v Finland, tuomio 15.2.2011, nro 5635/09
Seppälä v. Suomi, tuomio 11.1.2011, nro 45981/08
Richert v. Puola, tuomio 25.10.2011, nro 54809/07
Avotiņš v. Latvia, tuomio 23.5.2016, no. 17502/07
Bilgen v. Turkki, tuomio 9.3.2021, nro 1571/07
Parlov-Tkalčić v Croatia, tuomio 22.12.2009, nro 24810/06
Stafford v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 28.5.2002, no. 46295/99
Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Irlanti, tuomio 30.6.2005, nro 45036/98
Wille v. Liechtenstein, tuomio 28.10.1999, nro 28396/95
Cantoni v. Ranska, tuomio 11.11.1996, nro 17862/91
Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskuntaa, tuomio 28.6.1984, nrot 7819/77 ja 7878/77

Muut tuomioistuimet

International Court of Justice, Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v Russian Federation), Order concerning request for the indication of provisional measures, 16.3.2022
Vestfold tingrett, 27.10.2021, TVES-2021-144871
Päätös asiassa E-21/16, Pascal Nobile v. DAS Rechtsschutz-Versicherungs AG, 14.2.2017
Yhdysvaltojen liittovaltion korkein oikeus, Rucho et al. v. Common Cause et al., 139 S. Ct. 2484
Yhdysvaltojen liittovaltion korkein oikeus, Bush v Gore, 531 U.S. 98 (2000)

KIRJALLISUUS

Kirjat ja luvut kokoelmateoksissa

Aulis Aarnio, Laintulkinnan teoria. WSOY 1989
Karen Alter, Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe. Oxford University Press 2003 (Alter 2003)
Aristotle, Politics. Käänt. ja toim. Benjamin Jowett. Clarendon Press 1885
Giuliano Amato – Benedetta Barbisan – Cesare Pinelli (eds), Rule of Law vs Majoritarian Democracy. Hart Publishing 2021 (Amato – Barbisan – Pinelli 2021)
Matej Avbelj – Jan Komarék, Constitutional pluralism in the European Union and beyond. Hart 2012
Lorand Bartels, The Trade and Development Policy of the European Union, teoksessa Marise Cremona (ed), Developments in EU External Relations Law. Oxford University Press 2008
Frederik Behre, A European Ministry of Finance? Charting and Testing the National Constitutional Limits to EU Fiscal Integration. Meijers Instituut 2021
Joxerramon Bengoetxea, The Legal Reasoning of the European Court of Justice, Towards a European Jurisprudence. Clarendon Press 1993

Leonard Besselink, The Bark, the Bite, and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives, s. 128–144, teoksessa András Jakab – Dimitry Kochenov (eds), The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance. Oxford University Press 2017

Samantha Besson, The Erga Omnes Effect of Judgments of the European Court of Human Rights: What's in a Name? teoksessa Samantha Besson (ed), The European Court of Human Rights after Protocol 14: Preliminary Assessment and Perspectives. Schulthess Verlag 2011

Francesca Bignami (ed), EU Law in Populist Times: Crises and Prospects. Cambridge University Press 2020

Armin von Bogdandy – Piotr Bogdanowicz – Iris Canor – Christoph Grabenwarter – Maciej Taborowski – Matthias Schmidt (eds), Defending Checks and Balances in EU Member States: Taking Stock of Europe's Actions. Springer 2021 (von Bogdandy – Bogdanowicz - Grabenwarter – Taborowski – Schmidt 2021)

Morten Broberg, Preliminary References as a Means for Enforcing EU Law, s. 99–111, teoksessa András Jakab – Dimitry Kochenov (eds), The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance. Oxford University Press 2017

Jan M Broekman, The Philosophy of European Union Law. Peeters 1999

Barbara Brandtner – Allan Rosas, Trade Preferences and Human Rights s. 699–722 teoksessa Philip Alston – Mara Bustelo – James Heenan (eds), The EU and Human Rights. Oxford University Press 1999 (Brandtner – Rosas 1999)

Bojan Bugarič, The Rise of Nationalist-Authoritarian Populism and the Crisis of Liberal Democracy in Central and Eastern Europe, s. 21-37 teoksessa Uladzislau Belavusau – Aleksandra Gliszczyńska-Grabias (eds): Constitutionalism under Stress. Oxford University Press 2020 (Bugarič 2020)

Mielle Bulterman, Human Rights in the Treaty Relations of the European Communities: Real Virtues or Virtual Reality? Intersentia 2001 (Bulterman 2001)

Ernst-Wolfgang Böckenförde, The Rise of the State as a Process of Secularization, teoksessa Mirjam Künkler – Tine Stein (eds), E.W. Böckenförde, Religion, Law, and Democracy: Selected Writings. Oxford University Press 2020

Carlos Closa – Dimitry Kochenov (toim.) Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union. Cambridge University Press 2016 (Closa – Kochenov 2016)

Jørgen Dalberg-Larsen, Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så? Akademisk Forlag 1984 (Dalberg-Larsen 1984)

Bill Davies, Resisting the European Court of Justice: West Germany's Confrontation with European Law, 1949–1979. Cambridge University Press 2012 (Davies 2012)

Sionaidh Douglas-Scott, Justice, Injustice and the Rule of Law in the EU, s. 51-66 teoksessa Dimitry Kochenov – Gráinne de Búrca – Andrew Williams (eds): Europe's Justice Deficit? Hart 2017

Sacha Garben – Inge Govaere – Paul Nemitz, Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union and its Member States, s. 1-21 teoksessa Sacha Garben – Inge Govaere – Paul Nemitz (eds), Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union. Hart Publishing 2019

Sacha Garben – Inge Govaere – Paul Nemitz (eds), Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union. Hart Publishing 2019 (Garben –Govaere –Nemitz 2019)

Alice Guimaraes-Purokoski, Vertikaalinen toimivallanjako EU-oikeudessa, Tutkimus yhteisön toimivallan kehittymisestä energia-alalla sekä julkisen palvelun velvoitteiden ja yleispalvelun sääntelystä sähkön sisämarkkinoilla. SLY 2009

Jürgen Habermas, On the Internal Relation between the Rule of Law and Democracy, s. 253-264 teoksessa Ciaran Cronin – Pablo De Griff (eds), The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory. Blackwell 1999

Pekka Hallberg, Oikeusvaltio maailman tuulissa. Docendo 2019

Pekka Hallberg, Rule of Law, Prospects in Central Asia Rural Areas and Human Problems. Edita 2016

Pekka Hallberg, The Rule of Law. Edita 2004 (Hallberg 2004)

Hadewych Hazelzet, The EU's Human Rights Policy in the UN: An Example of Effective Multilateralism?, s. 183-195 teoksessa Jan Wouters et al (eds), The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership. TMC Asser Press 2006

Joni Heliskoski, Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States. Brill 2002

Burkhard Hess, Europäisches Zivilprozessrecht. De Gruyter 2021

Christophe Hillion, Overseeing the Rule o f Law in the EU: Legal Mandate and Means", s. 59–81 teoksessa Closa –Kochenov (eds), Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union. Cambridge University Press 2016

Ran Hirschl, Nullification: Three Comparative Notes, s. 249–273 teoksessa Sanford Levinson (ed), Nullification and Secession in Modern Constitutional Thought. University Press of Kansas 2016

Ari Hirvonen, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17/2011

Jaakko Husa – Antero Jyränki, Valtiosääntöoikeus. Kauppakamari 2021 (Husa – Jyränki 2021)

Jaakko Husa, Advanced Introduction to Law and Globalisation. Edward Elgar 2018

Jaakko Husa – Teuvo Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Talentum 2014 (Husa – Pohjolainen 2014)

Jaakko Husa, Ilmeisyyskriteeri ja tuomioistuimet – siirrännäisestä häirinnäiseksi? s. 191– 206 teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. Suomalainen lakimiesyhdistys 2009
András Jakab ja Dimitry Kochenov (eds), The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance. Oxford University Press 2017 (Jakab – Kochenov 2017)
Jaakko Jonkka, Oikeusvaltion puolesta: Emeritusoikeuskanslerin puheenvuoroja. Edita 2020
Antero Jyränki, Oikeusvaltio ja demokratia, s. 13–26 teoksessa Aulis Aarnio – Timo Uusitupa (toim.): Oikeusvaltio. Lakimiesliiton kustannus 2002
Antero Jyränki, Leonista Nizzaan, Eurooppalaisen perusoikeusajattelun historiallisia linjoja, s. 1–35 teoksessa Liisa Nieminen (toim.), Perusoikeudet EU:ssa. Lakimiesliiton kustannus 2001 (Jyränki 2001)
Antero Jyränki, Presidentti: Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919-1976. A-sarja, N:o 123, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1978 (Jyränki 1978)
Antero Jyränki, Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Lakimiesliiton kustannus 1998
Niilo Jääskinen, Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Yliopistopaino 2008
Niilo Jääskinen, Euroopan unioni: oikeudelliset perusteet. Talentum 2007
Paavo Kastari, Kansalaisvapauksien perustuslainturva. B-sarja, N:o 164, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1972 (Kastari 1972)
Jukka Kekkonen, Kun aseet puhuvat: Poliittinen väkivalta Espanjan ja Suomen sisällissodissa. Art House 2016
Jukka Kekkonen, Suomen oikeuskulttuurin suuri linja 1898-1998. C-sarja, N:o 32, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1998
Hans Kelsen, Reine Rechtslehre. Zweite Auflage 1960
Libor Klimek, Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law. Springer 2017
Theodore Konstadinides, The Rule of Law in the European Union: The Internal Dimension. Hart Publishing 2017 (Konstadinides 2017)
Aura Kostiainen, Oikeusvaltion paradoksin äärellä: Tasavallan suojelulakiesityksistä käyty eduskuntakeskustelu vuosina 1930 ja 1936. Pro Gradu, Helsingin Yliopisto 2011
Juha Lavapuro, Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen lakimiesyhdistys 2010
Mitchel de S.-O.-L'E. Lasser, Judicial Dis-Appointments: Judicial appointments reform and the rise of European judicial independence. Oxford University Press 2020
Chin Leng Lim, Inter arma silent leges? Black Hole Theories of the Laws of War, s. 385–407 teoksessa Victor V. Ramraj (ed), Emergencies and the Limits of Legality. Cambridge University Press 2008
D. Neil MacCormick, Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth. Oxford University Press 1999
D. Neil MacCormick– Robert S. Summers (toim.), Interpreting Precedents, A Comparative Study. Aldershot 1997 (MacCormick – Summers 1997)
D. Neil MacCormick,– Robert S. Summers (toim.), Interpreting Precedents, A Comparative Study. Aldershot 1991 (MacCormick – Summers 1991)
Tristan Materne, La procédure en manquement d'État. Larcier 2012
Veli Merikoski, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. 5. Painos, WSOY 1974
Luuk van Middelaar, Passage to Europe. Yale University Press 2013
Jan-Werner Müller, Militant democracy, s. 1253-1268 teoksessa Michel Rosenfeld – András Sajó (eds), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press 2012
Daniela Napoli, The European Union's Foreign Policy and Human Rights, teoksessa Nanette A Neuwahl ja Allan Rosas (toim.), The European Union and Human Rights. Martinus Nijhoff 1995 (Napoli 1995)
Johanna Niemi, Civil Procedure in Finland. Kluwer Law International 2010
Liisa Nieminen, Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyvä Eurooppa. A-sarja, N:o 259, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 2004
Andrea Ott – Guillaume Van der Loo, The Nexus between the CCP and the CFSP: Achieving Foreign Policy Goals Through Trade Restrictions and Market Access, s. 230–253 teoksessa Steven Blockmans and Panos Koutrakos (eds), Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy. Edward Elgar 2018 (Ott – Van der Loo 2018)
Takis S. Pappas, Populism and Liberal Democracy: A Comparative and Theoretical Analysis. Oxford University Press 2019
Elina Paunio, Legal Certainty in Multilingual EU Law, Language, Discourse and Reasoning at the European Court of Justice. Ashgate 2013
Matti Pellonpää, Perustuslakikontrollista neljässä Euroopan maassa ja Suomessa. Lakimies 6/2021 (Pellonpää 2021)
Pekka Pohjankoski, Expulsion of a Member State from the European Union: Ultimate Remedy?, s. 321-337 teoksessa Koen Lenaerts – Jean-Claude Bonichot – Heikki Kanninen – Caroline Naômé – Pekka Pohjankoski (eds), An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas. Hart publishing 2019
Mikko Puumalainen, EU:n etusijaperiaatteesta Suomen valtiosäännössä. Suomalainen lakimiesyhdistys 2018

Juha Raitio – Tomi Tuominen, Euroopan unionin oikeus. AlmaTalent 2020 (Raitio – Tuominen 2020)
Juha Raitio, Oikeusvaltion ääriviivat. Alma Talent 2017 (Raitio 2017)
Juha Raitio, Euroopan unionin oikeus. Talentum pro 2016
Juha Raitio, The Principle of Legal Certainty in EC Law. Kluwer Academic Publishers 2003 (Raitio 2003)
Helena Raulus, The Growing Role of the Union in Protection of Rule of Law, s. 25–37 teoksessa Flora A. N. J Goudappel – Ernst M. H Hirsch Ballin (eds): Democracy and Rule of Law in the European Union, Essays in Honour of Jaap W. de Zwaan. Asser Press, Springer 2016
Allan Rosas, Democracy, Fundamental Rights and the Rule of Law: Some Historical Observations, s. 383-387 teoksessa Krystyna Szczepanowska-Kozłowska (ed), Professor Marek Safjan Znany I nieznany: Ksiega jubileuszowa z okazji sidemdziesiatych urodzin. CH Beck 2020
Allan Rosas – Lorna Armati, EU Constitutional Law: An Introduction. Hart 2018 (Rosas – Armati 2018)
Allan Rosas, The European Union and Fundamental Rights/Human Rights, s. 443–474 teoksessa Catarina Krause and Martin Scheinin (eds), International Protection of Human Rights: A Textbook. 2nd rev edn, Åbo Akademi University Institute for Human Rights, 2012
Allan Rosas, Life after Dassonville and Cassis: Evolution but No Revolution, teoksessa Miguel Poiares Maduro ja Loïc Azoulai (toim.): The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty. Hart 2010
Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers. Oxford University Press 2019
Wojciech Sadurski, Poland's Constitutional Breakdown. Oxford University Press 2019 (Sadurski 2019)
Alexandre Saydé, Abuse of EU Law and Regulation of the Internal Market. Hart Publishing 2014
Martin Scheinin, Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Suomalainen lakimiesyhdistys 1991
Kim Lane Scheppele, Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions, s. 105–132 teoksessa Carlos Closa – Dimitry Kochenov (eds), Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union. Cambridge University Press 2016
Werner Schroeder (toim.), Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation. Hart Publishing 2016 (Schroeder 2016)
Jürgen Schwartze, European Administrative Law. Sweet & Maxwell 1992
Juha Siltala, Lapuan liike ja kyyditykset 1930. Otava 1985 (Siltala 1985)
Raimo Siltala, Oikeustieteen tieteenteoria. SLY 2003
Kaarlo Juho Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa. 2. painos, Otava 1928
Brian Z. Tamanaha, On the Rule of Law: History, Politics, Theory. Cambridge University Press 2004
Kaarlo Tuori, Perustuslain tuomioistuinvalvonnan ultima ratio -perustelu ja perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimus, s. 319-335 teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. Suomalainen lakimiesyhdistys 2009
Kaarlo Tuori, Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro 2007 (Tuori 2007)
Kaarlo Tuori, Critical Legal Positivism. Ashgate 2002
Kaarlo Tuori, Foucault'n oikeus, Kirjoituksia oiekudesta ja sen tutkimisesta. WSOY 2002 (Tuori 2002)
Kaarlo Tuori, Kriittinen oikeuspositivismi. WSLT 2000 (Tuori 2000)
Kaarlo Tuori, Oikeus, valta ja demokratia. Lakimiesliiton kustannus 1990 (Tuori 1990)
Markus Ukkola, Systemic Interpretation in EU Public Procurement Law. Helsinki 2018
Veli-Pekka Viljanen, Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus, s. 309-323 teoksessa Jyrki Tala – Kauko Wikström, Oikeus – kulttuuria ja teoriaa: Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turun yliopisto 2005
Denise Wohlwend, The International Rule of Law. Edward Elgar 2021 (Wohlwend 2021)

Artikkelit

Pentti Arajärvi, Lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Lakimies 3/2008, 454-458
Petra Bárd – Adam Bodnar, The end of an era: The Polish Constitutional Court's judgment on the primacy of EU law and its effects on mutual trust. CEPS Policy Insights No 2021-15 / October 2021
Ana Bobić – Mark Dawson, Making sense of the "incomprehensible": The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court. Common Market Law Review 57(6) 2020, s. 1953–1998
Armin von Bogdandy – Stephan Schill, Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty. Common Market Law Review 48(5) 2011, s. 1417–1454
Piotr Bogdanowicz – Matthias Schmidt, The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU. Common Market Law Review 55(4) 2018, s. 1061-1100 (Bogdanowicz – Schmidt 2018)
Barbara Brandtner – Allan Rosas, Human Rights and the External Relations of the European Community. European Journal of International Law 9(3) 1998 s. 468-490 (Brandtner – Rosas 1998)
Grainne *De Burca, The road not taken*: the European Union as a global human rights actor. American Journal of international law 105(4) 2011, s. 649-693

Maija Dahlberg, Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä – valiokunnan työrukkanen vai merkittävä vallankäyttäjä? Lakimies 5/2021, s. 745–784
Nils Petter Gleditsch, The Liberal Moment Fifteen Years On. International Studies Quarterly 52(4) 2008, s. 691-712.
Veli-Pekka Hautamäki, Perustuslakivaliokunta valtiosääntötuomioistuinnäkökulmasta. Lakimies 4/2006 s. 586–607 (Hautamäki 2006)
Matthew Happold, Fourteen against One: The EU Member States' Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government. The International and Comparative Law Quarterly 49(4) 2000, s. 953-963
Maija Hirvi – Sanna Ahola– Sirpa Rautio, Perustuslain 106 §:n etusijasäännös ja ilmeisen ristiriidan vaatimus – onko aika kypsä muutokselle?, Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 5/2021
Ari Hirvonen, Oikeus käy aikaa tilassa: retki Euroopan oikeuden legitimiteettiin. Lakimies 3-4/2021, s. 314-332 (Hirvonen 2021)
R Daniel Kelemen – Tommaso Pavone, Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union. 27-12.2021, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3994918, vierailtu 11.2.2022
Matti Kuusimäki, Syyteharkinnan ei tule kuulua eduskunnalle. Maanpuolustus 138/2021, joulukuu 2021, s. 35-37 (Kuusimäki 2021)
Juha Lavapuro, Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä. Lakimies 4/2008 s. 582–611
Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen – Martin Scheinin: Rights-based constitutionalism in Finland and the development of pluralist constitutional review. International Journal of Constitutional Law (I-CON) 9(2) 2011, s. 505-531
Päivi Leino-Sandberg, Unionin oikeuden harmailla alueilla – pohdintaa fiskaalisen integraation oikeudellisista rajoista. Lakimies 7–8/2021, s. 1187-1217
Scott E. Lemieux – David J, Watkins Beyond the "countermajoritarian difficulty": Lessons from contemporary democratic theory. Polity, 41(1) 2009, s. 30-62 (Lemieux – Watkins 2009)
Liisa Leppävirta, Onko oikeusvaltioperiaatteelle perustuvalla Euroopan unionilla toimivalta suojata oikeusvaltioperiaatetta? Lakimies 7-8/2016, s. 1100-1121 (Leppävirta 2016)
William E. Leuchtenburg, The Origins of Franklin D. Roosevelt's "Court-Packing" Plan. The Supreme Court Review 1966, s. 347-400
Katalin Miklóssy, Oikeusvaltion ahdinko vai yhteen sopimattomat käsitteet? Tarkastelussa itäiset EU-maat. Lakimies 7-8/2018, s. 1066–1072 (Miklóssy 2018)
Kalypso Nicolaïdis, European Demoicracy and Its Crisis. Journal of Common Market Studies 51(2) 2013, s. 351–369
Liisa Nieminen, Tarvittaisiinko Suomessakin valtiosääntötuomioistuin? Lakimies 1/2007, s. 3–24
Heino Nyyssönen – Petteri Mäkitalo: Oikeusvaltio ja EU:n itäiset maat. Kosmopolis 51(2) 2021, s. 33-58
Tuomas Ojanen, KKO 2004:26. Rakennussuojelu. Perustuslaki. Omaisuuden suoja. Perustuslain etusija., Lakimies 2004/5, s. 911–928
Pekka Pohjankoski, Eurooppalaisen oikeusvaltion etulinjassa: tuomarin ratkaisu EU-oikeudellisen ennakkoratkaisun pyytämisestä, Lakimies 1/2021, s. 76-94 (Pohjankoski 2021a)
Pekka Pohjankoski, Rule of Law with Leverage: Policing Structural Obligations in EU Law with the Infringement Procedure, Fines and Set-off. Common Market Law Review 58(5) 2021, s. 1341–1364 (Pohjankoski 2021b)
Pekka Pohjankoski, EU-oikeuden rikkomisen valvonta ja jäsenvaltioihin kohdistuvat taloudelliset sanktiot, Defensor legis 4/2018, s. 679–696
Juha Raitio, Huomioita EU:n elpymisvälineen oikeudellisesta tulkinnasta. Defensor Legis 3/2021, s. 688-696 (Raitio 2021)
Joseph Raz, The Rule of Law and Its Virtue. Law Quarterly Review 93(2) 1977, s.195-211 (Raz 1977)
Allan Rosas, EU Restrictive Measures against Third States: Value Imperialism, Futile Gesture Politics or Extravaganza of Judicial Control? Il diritto dell'Unione Europea 4/2016, s. 637
Allan Rosas, When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level? Jurisprudencija: Mokslo darbu žurnalas 19(4) 2012, s.1269-1288
Wojciech Sadurski, Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haider. Columbia Journal of European Law 16(3) 2010, s. 385-426
Martin Scheinin, Perustuslaki 2000 -ehdotus ja lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolli: puoli askelta epämääräiseen suuntaan. Lakimies 6–7/1998, s. 1123–1131
Kim Lane Scheppele – Dimitry Vladimirovich Kochenov – Barbara Grabowska-Moroz, EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. Yearbook of European Law 39/2020, s. 3–121
Joost Sillen, The concept of 'internal judicial independence' in the case law of the European Court of Human Rights. European Constitutional Law Review 15/2019, s. 104–133 (Sillen 2019)

Jason A. Slaybaugh, Garbage Day: Will Italy Finally Take out its Trash in the Land of Fires? Washington International Law Journal 26(1) 2017, s. 179–207
Max Roger Taylor, Inside the EU-China Human Rights Dialogue: Assessing the Practical Delivery of the EU's Normative Power in a Hostile Environment. Journal of European Integration 2020
Tomi Tuominen, Eduskunnan perustuslakivaliokunta Euroopan komission lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustan arvioitsijana. Oikeus 50(3) 2021, s. 277–296 (Tuominen 2021)
Kaarlo Tuori, Perustuslakivalvonta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö valtiovallan kolmijaon rajoilla. Lakimies 1/2018, s. 103–111
Thomas Wahl, Refusal of European Arrest Warrants Due to Fair Trial Infringements. Eucrim 4/2020, s. 321-330
Joseph HH Weiler, Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision. European Law Journal 1(3) 1995, s. 219-258
Matti Wiberg, Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. Lakimies 6/2003, s. 967–991

Blogit ja uutiset

Hans von der Burchard, "Dutch court escalates rule of law battle with Poland", Politico, 10.2.2021, www.politico.eu/article/dutch-court-escalates-rule-of-law-battle-with-poland/, vierailtu 10.8.2021
Nóra Chronowski – Attila Vincze, Full Steam Back: The Hungarian Constitutional Court Avoids Further Conflict with the ECJ. Verfassungsblog, 15.12.2021, https://verfassungsblog.de/full-steam-back/, vierailtu 18.1.2022
Maura Cremin, "Italy's Statute-of-Limitations Reforms: A Helpful But Incomplete Step Toward Ending Impunity", The Global Anticorruption Blog, 11.11.2019, https://globalanticorruptionblog.com/2019/11/11/italys-statute-of-limitations-reforms-a-helpful-but-incomplete-step-toward-ending-impunity/, vierailtu 3.1.2022
Šimon Drugda, On Collision Course with the Material Core of the Slovak Constitution: Disabling Judicial Review of Constitutional Amendment, Verfassungsblog, 03.12.2020, https://verfassungsblog.de/on-collision-course-with-the-material-core-of-the-slovak-constitution/, vierailtu 5.4.2022
Ari Hakahuhta – Matti Koivisto – Mikko Haapanen, Ylen tiedot: Perustuslakivaliokunnan mukaan Pekka Haavisto on toiminut lainvastaisesti, mutta syytekynnys ei ylity – vihreät jättää vastalauseen, Yle uutiset 9.12.2020, https://yle.fi/uutiset/3-11688464, vierailtu 15.3.2022
Daniel Halberstam ja Werner Schroeder, In Defense of Its Identity: A Proposal to Mainstream the Rule of Law in the EU. Verfassungsblog 17.2.2022, https://verfassungsblog.de/in-defense-of-its-identity/, vierailtu 3.3.2022
Eirik Holmøyvik, "No Surrender to Poland: A Norwegian court suggests surrender to Poland under the EAW should be suspended in general", Verfassungsblog 2.11.2021, https://verfassungsblog.de/no-surrender-to-poland/, vierailtu 10.12.2021
Elina Kervinen, Haavisto vältti pahimman, mutta perustuslakivaliokunnan linjaus jättää hänen maineeseensa tahran, Helsingin sanomat 9.12.2020, https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007672381.html, vierailtu 15.3.2022
Kaisla Kuuskoski, Unkarin pääministeri Viktor Orban kritisoi Suomea – "Tarvitsemme kärsivällisyyttä, ettemme naura", Ilta-Sanomat 27.7.2019, vierailtu 8.4.2022
Tomáš Ľalík, Slovakia on its way to Illiberal Democracy: Nullifying the Power of the Constitutional Court to Review Constitutional Amendments. Blog of the International Journal of Constitutional Law, 18.12.2020 http://www.iconnectblog.com/2020/12/slovakia-on-its-way-to-illiberal-democracy-nullifying-the-power-of-the-constitutional-court-to-review-constitutional-amendments vierailtu 5.4.2022
Allan Rosas – Juha Raitio – Pekka Pohjankoski, EU-sääntöjen noudattamista valvotaan tuomioistuimissa, HS Vieraskynä 15.9.2021, https://www.hs.fi/paivanlehti/15092021/art-2000008245455.html, vierailtu 18.3.2022.
Charlie Savage, 'Court Packing' Issue Divides Commission Appointed by Biden. The New York Times 7.12.2021, https://www.nytimes.com/2021/12/07/us/politics/supreme-court-packing-expansion.html, vierailtu 21.3.2022
Bianca Selejan-Gutan, Who's Afraid of the „Big Bad Court"? Verfassungsblog, 10.1.2022, https://verfassungsblog.de/whos-afraid-of-the-big-bad-court/, vierailtu 18.1.2022
Bianca Selejan-Gutan, A Tale of Primacy Part. II: The Romanian Constitutional Court on a Slippery Slope. Verfassungsblog, 18.6.2021, https://verfassungsblog.de/a-tale-of-primacy-part-ii/, vierailtu 18.1.2022
Jacques Ziller, "Le Conseil d'Etat se refuse d'emboiter le pas au joueur de flûte de Karlsruhe", Blog droit européen, 23.4.2021, https://blogdroiteuropeen.com/2021/04/23/le-conseil-detat-se-refuse-demboiter-le-pas-au-joueur-de-flute-de-karlsruhe-par-jacques-ziller/, vierailtu 6.1.2022
Anna Wójcik, District Court in Warsaw judge accuses a Dutch court of obstruction in the European Arrest Warrant case", Rule of Law in Poland, 29.9.2020, https://ruleoflaw.pl/district-court-in-warsaw-european-arrest-warrant/, vierailtu 20.8.2021

"Europejski Nakaz Aresztowania. Dziesiątki przypadków odmowy wydania Polsce ściganych", Gazeta Prawna, 18.12.2020, serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8047825,europejski-nakaz-aresztowania-ena-wyrok-tsu-ekstradycja.html, vierailtu 10.8.2021

MUUT LÄHTEET

Puheet ja tiedotteet

EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine: EU adopts fourth package of sanctions against Russia, 15 March 2022, www.consilium.europa.eu. en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/, vierailtu 8.4.2022

Romanian perustuslakituomioistuimen lehdistötiedote 23.12.2021, perustuslakituomioistuimen verkkosivulla osoitteessa https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-23-decembrie-2021/, vierailtu 18.1.2022

Presidentti Kari Kuusiniemi, Tuomarin rooli yhteiskunnassa – erityisesti oikeusvaltiollisuuden takaamiselementit, Hallintotuomioistuinten uusien tuomareiden koulutus 1.12.2021, https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/tuomarinrooliyhteiskunnassa-erityisestioikeusvaltiollisuudentakaamiselementit.html, vierailtu 21.3.2022

Komission tiedote IP/21/7070 "Rule of Law: Commission launches infringement procedure against Poland for violations of EU law by its Constitutional Tribunal", 22.12.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7070, vierailtu 8.4.2022

Komission tiedote INF/21/6201 "December infringements package: key decisions", 2.12.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_6201, vierailtu 8.4.2022

Presidentti Tatu Leppäsen puheenvuoro oikeusministeriön suomalaista oikeusvaltiota käsittelevässä seminaarissa 11.11.2021, korkeinoikeus.fi, vierailtu 17.3.2022

Presidentti Kari Kuusiniemien puheenvuoro, Suomalainen oikeusvaltio, komission oikeusvaltioraportti – mitä eväitä Suomelle, 11.11.2021, kho.fi, vierailtu 17.3.2022

"Media freedom: Commission launches infringement procedure against Hungary for failing to comply with EU electronic communications rules", 9.6.2021, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/media-freedom-commission-launches-infringement-procedure-against-hungary-failing-comply-eu, vierailtu 11.2.2022

Presidentti Kari Kuusiniemi, Puhe XVIII Hallintotuomioistuinpäivillä, 19.3.2021. https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/xviiihallintotuomioistuinpaiva.html, vierailtu 5.4.2022

Oikeusministeriö "Minister of Justice Henriksson: Fundamental rights are at the heart of EU law", 12.11.2019 , saatavilla osoitteessa https://oikeusministerio.fi/en/-/oikeusministeri-henriksson-perusoikeudet-ovat-eu-oikeuden-ytimessa, vierailtu 5.4.2022

Oikeusministeriö, "Speech by Minister of Justice Henriksson, making the EU Charter of Fundamental Rights a reality for all: 10th anniversary of the Charter becoming legally binding, 12 November 2019", 12.11.2019, https://kestavakehitys.fi/-/1410853/making-the-eu-charter-of-fundamental-rights-a-reality-for-all-10th-anniversary-of-the-charter-becoming-legally-binding, vierailtu 5.4.2022

Lausunnot ja verkkosivut

Oikeuskansleri Tuomas Pöystin lausunto STM:lle, 30.11.2018, Dnro OKV/94/20/2018

Juha Raition perustuslakivaliokunnalle 25.10.2017 antama asiantuntijalausunto (HE 100/2017 vp)

Apulaisprofessori Sakari Melanderin perustuslakivaliokunnalle antama asiantuntijalausunto (HE 100/2017 vp) 27.10.2017

STM:n vastaus komissiolle, 29.4.2021, VN/10192/2021

Oikeus kuuluu kaikille -kampanja, https://www.lakimiesliitto.fi/liitto/oikeuskuuluukaikille/, vierailtu 23.3.2022

Puheenjohtajavaltion kotisivut (Suomi 2019), https://eu2019.fi/prioriteetit/arvot-ja-oikeusvaltioperiaate vierailtu 5.4.2022

Lakimiesliiton oikeusvaltio-ohjelma 2019-2023, https://www.lakimiesliitto.fi/site/assets/files/22199/oikeusvaltio-ohjelma_final.pdf, vierailtu 5.4.2022

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-088-2
ISSN PDF 2342-6799