



HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

## Opiskelijakirjaston verkkojulkaisu 2009

### Euroopan unioni ja oikeusvaltio

Juha Raitio

Oikeusvaltio

Toimittaneet Aulis Aarnio ja Timo Uusitupa

Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 2002

s. 131-155

Tämä aineisto on julkaistu verkossa oikeudenhaltijoiden luvalla. Aineistoa ei saa kopioida, levittää tai saattaa muuten yleisön saataviin ilman oikeudenhaltijoiden lupaa. Aineiston verkko-osoitteeseen saa viitata vapaasti. Aineistoa saa opiskelua, opettamista ja tutkimusta varten tulostaa omaan käyttöön muutamia kappaleita.

[www.helsinki.fi/opiskelijakirjasto](http://www.helsinki.fi/opiskelijakirjasto)  
[opiskelijakirjasto-info@helsinki.fi](mailto:opiskelijakirjasto-info@helsinki.fi)



# EUROOPAN UNIONI JA OIKEUSVALTIO

## 1. Johdanto

Otsikko sisältää vaikeasti määriteltävät termit Euroopan unioni ja oikeusvaltio. Euroopan unioni ulottuu maantieteellisesti usein mielikuviamme laajemmalle alueelle, jopa Etelä-Amerikan mantereelle. Samoin EU:n valtionsisäiset oikeusvaikutukset ovat osoittautuneet toisinaan jopa yllättävän laajoiksi, jopa niin että on puhuttu EY:n oikeusjärjestelmän muistuttavan vieteriukkoa, joka pomppaa eteemme silloin kun sitä vähiten odotamme.<sup>1</sup> Termi EU kuvaa Maastrichtin sopimuksen aikaista usein ns. pilarimallin avulla hahmotettua integraatiokehityksen tasoa, kun taas termi EY viittaa kansainvälisoikeudelliseen oikeushenkilöön EU:ta selkeämmin. Vaikka EU:ssakin siten riittäisi määrittelemistä, keskityn seuraavassa tarkastelemaan oikeusvaltion käsitettä etupäässä Tuorin jaotteluun turvautuen.<sup>2</sup>

Oikeusvaltion suora käänös saksaksi on *Rechtsstaat*, ruotsiksi *rättsstat*. Pohjoisen Euroopan saksalais-skandinaavisille oikeuskulttuureille oikeusvaltion käsite on ehkä tutumpi kuin mitä se on anglo-amerikkalaisessa common law -oikeuskulttuurissa, mikä heijastuu ongelmana kääntää oikeusvaltio englanniksi. MacCormick on kääntänyt sen suoraan semanttisesti sanaksi *Law-State*, mutta mielestäni Joutsen on lakikielen sanakir-

---

1 Ks. esim. Wilhelmsson 1997, 357-374.

2 Ks. Tuon 1992, 451-464.

jassaan onnistunut paremmin: *state subject to rule of law*.<sup>3</sup> *Rule of law* on puolestaan hankala suomentaa. Jos se käännetään pelkästään laillisuusperiaatteeksi, unohdetaan "equity", brittiläinen kohtuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimus, joka on osa käsitteen tulkintaa. Jos se taas käännetään oikeusvarmuuden periaatteeksi, lienee vaara joutua selvittämään, miten on ymmärrettävä oikeusvarmuuden suora käänнос "egal certainty". Nämä esimerkit pyrkivät osoittamaan, että oikeudellista terminologiaa ei voida oppia ymmärtämään sanakirjojen avulla: on välttämätöntä perehtyä niihin oikeuskulttuureihin, joista termit ovat lähtöisin ja joissa niitä lainkäytössä sovelletaan argumentteina.

Oikeusvaltio, *Rechtsstaat*, on terminä ja oikeudellisena käsitteenä lähtöisin mannermaisen, erityisesti germaanisen oikeuskulttuurin piiristä. Ennen oikeusvaltio-käsitteen analyysiä olisi kenties syytä syventää ja tarkentaa esitystä pohtimalla myös sitä, kuinka käsitteet oikeus ja valtio tulisi mieltää. Lähtökohtanani on ollut erottaa laki ja oikeus käsitteinä toisistaan, joskaan oikeuden ontologiaan liittyviin kysymyksiin en ole artikkelissani puuttunut. Valtio-käsitteen osalta lienee syytä lyhyesti todeta tiettyjä eroja keskeisimmissä EU:n suurissa jäsenmaissa, koska käsitys valtiosta vaikuttaa olennaisesti siihen, kuinka oikeusvaltio voidaan määritellä EU:ssa.

## 2. Ranskan, Ison-Britannian ja Saksan käsitys valtiosta ja sen heijastuminen EU:n hallintoon

Brittiläinen yhteiskuntatieteilijä Larry Siedentop on hiljattain kuvannut kolmen suuren jäsenvaltion, Ranskan, Englannin ja Saksan, eroja valtio-käsitteen osalta. Hän on korostanut erityisesti ranskalaisen oikeuskulttuurin merkitystä EY:n kehityksessä, ehkä Ranskan merkitystä jopa ylikorostaen. Kieltämättä ranskalainen oikeus- ja hallintokulttuuri on suuresti vaikuttanut EY:n kehitykseen jo historiallisista syistä, mutta tuskin voidaan Siedentopin tavoin väittää, että EU/EY olisi erityisesti juuri ranskalainen luomus tai että EMU, yhteinen maatalouspolitiikka tai edes Schumanin suunnitelma olisivat palvelleet erityisesti juuri Ranskan int-

---

<sup>3</sup> Vrt. McCormick 1999, 43 ja Joutsen 2000, 267.

ressejä Euroopan taloudellisessa ja poliittisessa integraatiokehityksessä.<sup>4</sup> Hän on silti mielestäni oikeassa siinä, että Ranskan melko hierarkkinen ja virkamiesvaltainen hallintokulttuuri on ollut omiaan antamaan mallin EY:n omalle hallintokulttuurille ja erityisesti sille, kuinka puolustaa EY:n melko omaleimaisia mannermaisia "politiikkoja". Poliitikoilla viitataan tässä yhteydessä esimerkiksi EY:n perustamissopimuksen poliitikoiksi nimeämiin sisämarkkinoiden neljään perusvapauteen: tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääoman vapaaseen liikkuvuuteen.

Ranskalainen hallintomalli on sikäli helppo omaksua monikanallisten päätöksentekojen hallintomalliksi, että siinä vallankäyttö on jokseenkin keskitettyä. Ranskalaiseen hallintoon liittyy piirre pyrkiä vaikuttamaan ylimpien virkamiesten päätöksentekoon esimerkiksi lobbaamalla, mikä luonnollisesti muistuttaa tilannetta EY:n komission osalta. Avoimuus tai päätöksen tekomenettelyjen julkisuus eivät perinteisesti ole kuuluneet ranskalaisen hallintomallin luonteenomaisiin piirteisiin. Tämä seikka ei ole ollut EY:n kehityksen kannalta pelkästään kielteistä, vaikka ehkä pohjoismaisen käsityksen mukaisen demokraattisen vallankäytön kannalta onkin pidetty tärkeänä korostaa avoimuutta. Etuna on tietty tehokkuus, joka keskitettyyn virkamiesvaltaisuuteen saattaa liittyä esimerkiksi kykynä tehdä nopeita päätöksiä. Jäsenvaltioiden ja EY:n vallankäytön piiriin kuuluvat asiat ovat hämärtyneet esimerkiksi talouden globalisaation vuoksi, minkä vuoksi EY:n virkamiehistö on joutunut EY:n yhteisessä kauppapolitiikassa tai rahapolitiikassa käsittelemään kysymyksiä, jotka ovat saattaneet vaikuttaa perinteisten valtion sisäisiksi asioiksi miellettyjen kysymysten sääntelyyn EY-virkamiesten tasolla. Tämä on puolestaan johtanut kritiikkiin ns. demokratiavaajeesta, mitä on esimerkiksi Maastrichtin sopimuksen yhteydessä pyritty lieventämään ns. yhteispäätösmenettelyn käyttöönottolla.<sup>5</sup>

---

4 Ks. Siedentop 2000, 115- Ranska hyötyi 1960-luvulla melko maatalousvaltaisena maana yhteisön maatalouspolitiikasta, mutta toisaalta tullionioniin liittyvä sisätullien poisto ja yhteismarkkinoiden tavaroiden vapaa liikkuvuus lisäsi erityisesti saksalaisten teollisuustuotteiden kysyntää kotimarkkinoita huomattavasti laajemmalla markkina-alueella. Lisäksi voidaan viitata Benelux-maiden melko aktiiviseen integraatiopolitiikkaan jo Rooman sopimuksen syntyyn johtaneista neuvotteluista lähtien. EMU-hanke voidaan puolestaan nähdä eräänlaisena jatkokehityksenä 1980-luvun sisämarkkinahankkeelle, jonka tavoitteena oli toteuttaa tavaroiden, palveluiden, henkilöiden ja pääoman vapaa liikkuvuus vuoden 1992 loppuun mennessä.

5 Ks. esim. Lehtomäki 1993, 115-116 ja Joutsamo ym. 2000, 203-210.

Isossa-Britanniassa valtio mielletään ranskalaiseen käsitykseen verrattuna melko epämuodollisella tavalla. Valtiollisilla perinteillä, tapaoikeudella, yksilön vapausoikeuksilla ja parlamentin suvereniteetilla on suuri painoarvo, mihin on vaikuttanut pitkä liberaalis-demokraattinen hallintomalli. Kansanvaltaa korostaneen John Locken (1642—1704) ajattelun mukaisesti minkään parlamenttikokoonpanon ei katsota voivan ratkaisuillaan rajoittaa tulevien parlamenttien päätöksentekovaltaa. Kansainvälisillä sopimuksilla ei voi olla suoraan sovellettavaa vaikutusta parlamentarismien vaatimusten vuoksi, mikäli niillä on vaikutusta yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tämä seikka ilmeni EY:n näkökulmasta muun muassa brittihallinnon tarpeella säätää erityistä voimaantulolainsäädäntöä (*The European Communities Act 1972*) Ison-Britannian liittyessä EY:n täysjäseneksi.<sup>6</sup>

Britanniassa ei ole kirjoitettua perustuslakia, ja common law -maille tyypillisellä tavalla oikeustapausoikeudella ja ennakkoratkaisuilla on merkittävä asema kansallisessa lainkäytössä. Voitaneen väittää, että yksittäistapauksellisen konsensuksen saavuttaminen on tunnusomaista brittiläiselle hallintomallille, mikä puolestaan kansainvälisissä yhteyksissä saattaa ilmetä siten, että Ison-Britannian hallitus korostaa usein ad hoc -tyyppistä Euroopan integraatiokehitystä pysyvempien instituutioiden ja järjestelyjen asemasta. Tosin viime aikoina myös brittihallinto on alkanut enenevässä määrin kehittää hallintojärjestelmäänsä kohti yleiseurooppalaista mallia esimerkiksi hajauttamalla valtaa Lontoosta alueellisiin keskuksiin ja säätämällä ihmisoikeuksia koskevaa lainsäädäntöä (*Human Rights Act 1998*). Kun otetaan huomioon epämuodollinen, tapoja ja perinteitä korostava brittiläisen valtiomallin luoma tausta, on ymmärrettävää, että Siedentop katsoo ranskalaisen valtio- ja hallintomallin omaksumisen EY:n hallintojärjestelmään aiheuttavan sopeutumiso ongelmia EY:n monikulttuurisessa kontekstissa.<sup>7</sup>

Saksalaiselle hallintomallille on tunnusomaista liittovaltion perustuslaki, joka luo hierarkkisia valtarakenteita verrattain selkeästi systematisoitavalla ja analysoitavalla tavalla. Toisaalta saksalainen perustuslaki pyrkii estämään liittovaltion liian pitkälle menevät kansalaisten perusoikeuksiin

---

6 Ks. esim. Raitio 1994, 22-23.

7 Ks. Siedentop 2000, 105-121.

ulottuvat rajoitukset, mikä ilmenee erityisen perustuslakituomioistuimen (*Bundesverfassungsgericht*) oikeuskäytännöstä. Oikeusvaltiokäsite ja sitä turvaavat keskeiset oikeusperiaatteet sekä julkisen vallankäytön kontrollijärjestelmät ovat olennainen osa saksalaista valtiokäsitystä ja oikeuskulttuuria. EY-oikeuden näkökulmasta saksalaisen hallintomallin vaikutus heijastuu esimerkiksi siihen, millaisia oikeusperiaatteita EY-tuomioistuin on kuluneiden vuosikymmenten aikana soveltanut omassa oikeuskäytännössään ns. yleisinä oikeusperiaatteina.

### 3. Analyysi oikeusvaltion käsitteestä

Oikeusvaltio käsitteenä voidaan assosoida Immanuel Kantin (1724—1804) kategoriseen imperatiiviin, joka korostaa sääntöjen yleistettävyyttä ja abstraktia luonnetta.<sup>8</sup> Lakikodifikaatiot, kuten Preussin siviililaki vuodelta 1751 tai Napoleonin lakikodifikaatiot 1800-1810, olivat tavallaan konkreettinen sovellutus ajan oikeuspositivismista, mikä puolestaan vaikutti oikeusvaltiokäsitteen myöhempään kehitykseen. Vähitellen alkoi vakiintua ajatus, että hallintovallan käytön suhteessa yksilöön ja hänen omaisuuteensa tuli olla sikäli kontrolloitua, että valitusmahdollisuus puolueettomaan tuomioistuimeen oli turvattu. Tuomioistuimen ratkaisujen tuli puolestaan olla sidottuja lakiin eikä mielivaltaan. Kaarlo Tuori on kuvannut tätä kehitystä neljän eri oikeusvaltion käsitteen avulla: liberaali oikeusvaltio (*Liberal Rechtsstaat*), aineellinen oikeusvaltio (*Substantive Rechtsstaat*), muodollinen oikeusvaltio (*Formal Rechtsstaat*) ja demokraattinen oikeusvaltio (*Democratic Rechtsstaat*).<sup>9</sup>

#### 3.1. Liberaali, aineellinen ja muodollinen oikeusvaltio

Tuorin mukaan liberaalin oikeusvaltion malli on usein mielletty kuuluvaksi historialliseen ajanjaksoon, jolloin modernit kapitalistiset yhteiskuntarakenteet alkoivat kehittyä. Kyseinen malli korostaa vapaata kilpailua sekä selkeää jakoa yksityisen ja julkisen vallankäytön välillä. Yksityisten luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden asemaa muotoaa vapaan kilpailun ja markkinaolosuhteiden lisäksi yksilön vapausoikeuksia

---

8 Ks. Kant, 421 ja 429 ja Esteban 1999, 81 -82.

9 Ks. Tuori 1992, 451-463.

korostava lainsäädäntö. Liberaalin oikeusvaltion lainsäädännön tulee olla sisällöltään yleistä ja abstraktia luonteeltaan, jotta se täyttäisi yleistettävyyden, ennakoitavuuden ja muodollisen tasaveroisuuden vaatimukset. Lisäksi liberaalin oikeusvaltion lainsäädännön tulee olla muodollisesti oikein voimaansaatettua, jotta se olisi sitovaa. Lainsäädännön pätevyys on ennen muuta lainsäädäntöön itseensä ja lainsäädäntöprosessiin sidoksissa, ei niinkään johonkin lainsäädännön ulkopuoliseen arvo- tai tavoitejärjestelmään. Kansanedustuslaitos on liberaalissa oikeusvaltiossa se valtioelin, joka parhaiten kuvastaa kansan yleistä tahtoa ja jonka ilmaukset oikeusnormien sisällöstä tulee ottaa lainkäytön perustaksi. Tämän vuoksi Tuorin tavoin voidaan mielestäni katsoa, että liberaali oikeusvaltio korostaa enemmän muodollista kuin aineellista oikeusturvaa ja että se luontevasti liittyy oikeusvaltion ja demokratian käsitteinä toistensa yhteyteen.<sup>10</sup>

Aineellisella oikeusvaltiolla on yhteys perustuslaillisen valtiojärjestyksen kehitykseen 1800-luvun alun Saksassa. Aineelliseen oikeusvaltion käsitteeseen liittyy kansallisvaltion suvereniteetin ja lain korostus. Parlamentin asemesta aineellisen oikeusvaltion käsitteeseen liittyy monarkin korostus valtiovallan symbolina, mikä osaltaan on ristiriidassa valistusajan kansansuvereniteettiajattelun kanssa. Kansa nähtiin tuolloin eräänlaisena kulttuurisena kokonaisuutena, ei niinkään poliittisesti aktiivisena toimijana. Oikeusvaltion ja oikeusvarmuuden vaatimuksesta suvereenin valtiomahdin, monarkin, valtaa katsottiin voitavan rajoittaa hallintoalamaisten suojaksi. Oikeus puolestaan miellettiin suvereenin valtiomahdin yläpuolella olevaksi eettiseksi järjestykseksi. Oikeuspositivisilla, demokraattisella lainsäädäntöprosessilla ja parlamentilla ei ollut samanlaista merkittävää asemaa kuin liberaalissa oikeusvaltiossa. Oikeusvaltion käsitteessä korostuivat oikeuden sisältöön liittyvät, jopa luonnonoikeudelliset vivahteet.

Muodollinen oikeusvaltio käsitteenä kehittyi puolestaan 1800-luvun loppupuolella Saksassa. Oikeusvaltiota koskevan ajattelun kehityksestä syntyy vaikutelma, että oikeusvaltion määrittelyssä on edetty vaiheittain "laidasta laitaan". Saksan yhdistymisen jälkeen perustuslaki vuodelta 1871 ilmensi porvariston vallan lisääntymistä kansallisvaltion politiikas-

---

10 Emt., 451-452.

sa. Valtion oikeusjärjestyksessä noudatettiin bismarckilaisella kurilla legalismia jyrkän oikeuspositivistisessä hengessä. Oikeuden ja lain suhdetta ei pidetty sopivana kyseenalaistaa, ja laintulkinnassa pitäydettiin kirjoitetun lain systematisointiin ja tulkintaan. Lain ulkopuoliset hyväksyttävyyssargumentit eivät olleet relevantteja lain pätevyuden näkökulmasta. Muodollisessa oikeusvaltiossa valtio ei enää rinnastunut kansaan jonain epämääräisenä eettisenä ja henkisenä kokonaisuutena.

Muodollisessa oikeusvaltiossa oikeus koostui säädännäisestä oikeudesta, joka oli säädetty perustuslain mukaisella tavalla voimaan. Valtiovalta oli sidottu lakiin, jota se itse tuotti. Georg Jellinek on yrittänyt selvittää, miten tämä kehäpäätelemältä vaikuttava ajatus on ymmärrettävä. Hänen mukaansa valtio rajoittaa itse omia toimintojaan ja kompetenssia suhteessa kansalaisiin käyttäen omia lakejaan valtansa rajoittamisen välineenä. Jellinekin selitystyö lienee syytä ymmärtää oman aikansa tuotteena, ja kenties kantilaista ajattelua itseään rajoittavista moraalisisista subjekteista voitaneen pitää hänen kantansa taustana. On vaikea arvioida, missä määrin muodollisen oikeusvaltion käsite vaikutti 1930-luvun äärioikeistolaisen Kolmannen valtakunnan hallinnon ideologiaan, mutta olisi vaikea kuvitella, ettei sillä olisi ollut mitään vaikutusta. Tosin on Tuorin tavoin syytä huomauttaa, ettei natsihallinto suinkaan noudattanut edes muodollisen oikeusvaltion ihanteita, sillä Führerin tahto julistettiin oikeudellisesti sitovaksi riippumatta siitä, missä muodossa hänen tahtonsa oli ilmaistu. Oikeuden ja lain rinnastaminen on mielestäni yhteiskunnallisesti arveluttava vaihtoehto, joka voi johtaa arvaamattomaan totalitarismiin, edustipa se sitten mitä tahansa poliittista suuntausta sisällöltään.

Muodollisen oikeusvaltion tukijat olivat usein porvariston edustajia, jotka korostivat parlamentin asemaa ylimpänä valtiomahtina. Lainsäätäjä saattoi kylläkin delegoida tehtäviä toimeenpanovallalle, mutta sen tuli tapahtuakin muodossa ja laillisessa järjestyksessä. Käytännön sovelluksena muodollisen oikeusvaltion demokratia-ajattelusta yhteiskunnan vallankäytöstä pitkään syrjässä olleet yhteiskuntaluokat saattoivat periaatteessa toteuttaa poliittisia uudistuksia lainsäädännön avulla. Vastavaiku-

---

11 Ks. Jellinek 1914, 386 ss.

12 Ks. Tuori 1992,456.



tuksena konservatiiviset ryhmittymät korostivat perustuslain ja aineellisen oikeusvaltion merkitystä yhteiskunnallista vallankäyttöä ohjaavana tekijänä. Muodollisen oikeusvaltion käsitteen merkitys vähenikin olennaisesti Weimarin tasavallan kaudella. Nykyisin Saksassa oikeus ja lainsäädäntö eivät rinnastu toisiinsa 1800-luvun oikeuspositivismin hengessä ja tapana on korostaa yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden merkitystä myös lainsäädännön pätevyyttä arvioitaessa.<sup>13</sup>

### 3.2. *Demokraattinen oikeusvaltio ja johtopäätöksiä EU:n kannalta*

Tuorin "demokraattinen oikeusvaltio" on teoreettinen käsite, jolla ei ole samalla tavalla historiallista viitekehystä kuin edellä käsitellyillä oikeusvaltiomalleilla. Tuori kuvaa sen avulla toisaalta modernin kansalaisvaltion legitimeettiä, sen julkisen vallankäytön ja siitä osittain riippumattoman vapaan ja spontaanin kansalaistoiminnan suhdetta. Demokraattisen oikeusvaltion perustuslain merkitystä korostavasta luonteesta voitaneen johtaa yhteys valistusajan aate-maailmaan erityisesti siksi, että Tuori vaikuttaa pitävän kansansuvereniteettiä ja ihmisoikeuksia, erityisesti poliittisia vapausoikeuksia, suuressa arvossa. Ymmärtääkseni hänen mallissaan lakien tulee vastata kansan tahtoa ja olla demokraattisen lainsäädäntömallin tuloksena syntynyttä, mikä ilmenee parhaiten siten, että lain ja valtiovallan edessä tasaveroisilla kansalaisilla on samat poliittiset toimintamahdollisuudet, esimerkiksi äänioikeus, yhdistymisvapaus ja sananvapaus. Kansansuvereniteettiä tavallaan luonnehtii aktiivisen kansalaisyhteiskunnan poliittisten toimintavapauksien lisäksi yhteiskunnan moniarvoisuuden suvaitseminen. Tuori ei siten korosta ihmisoikeuksia siinä mielessä, että niiden funktiona on rajoittaa valtion puuttumista yksilönvapauksiin, mikä aiheuttaa vähintäänkin "sävyeron" verrattuna Siedentopin tulkintaan aktiivisesta kansalaisyhteiskunnasta (*active civil society*) tai verrattuna Dworkinin kansalaisten oikeuksia (*rights thesis*) koskevaan painotukseen.<sup>14</sup> Tuori painottaa erityisesti perustuslaillisia poliittisia vapausoikeuksia, aktiivista kansalaisyhteiskuntaa, kansalaisten tasa-arvoisuutta, avoimuus-periaatetta hallinnossa ja demokraattista lainsäädäntöprosessia osana modernin oikeusvaltion piirteitä.

13 Ks. Tuori 1992,453-457.

14 Ks. esim. Siedentop 2000, 122-150 ja Dworkin 1978, 82-88.

Tuorin demokraattisen oikeusvaltion piirteistä on erityisesti avoimuus-periaate tullut esille eurooppaoikeuden viimeaikaisessa oikeuskäytännössä ja lainsäädännössä.<sup>15</sup>Tässä suhteessa voidaan kin kyseenalaistaa se, vastaako EY-tuomioistuimen oikeusaktivismi (*judicial activism*) ja EY:n päätöksentekomenettelyjen jossain määrin epädemokraattinen luonne komissiossa ja neuvostossa demokraattisen oikeusvaltion ideaalia. Toisaalta voidaan pohtia, tulisiko EY:llä olla kansallisvaltioiden tavoin perustuslaki, jollaista demokraattisen oikeusvaltion ideaali edellyttää. Nämä retoriset kysymyksenasettelut saattavat olla sikäli harhaanjohtavia, ettei Tuorilla ilmeisestikään ole ollut mielessään EU:n kaltaisen oikeudellisen ja poliittisen kokonaisuuden hallinto, kun hän on muotoillut demokraattisen oikeusvaltion käsitettään. Kansallisvaltioiden ja EU:n tavoitteet ja normistot eroavat toisistaan, ja on vaikea nähdä, että kansalliseen lainsäädäntöön soveltuva normi- ja tulkintateoriaakaan voitaisiin näin ollen soveltaa eurooppaoikeuteen sellaiseenaan.

EY:n oikeuslähteistö koostuu pääasiassa normihierarkkisesti melko epämääräisestä ja kansalliseen normistoon verrattuna vaikeasti systematisoitavasta primaari- ja sekundaarinormistosta sekä oikeuskäytännöstä. Kelseniläinen normipyramidi<sup>16</sup> soveltuu puolestaan kansalliseen oikeuslähteistöön melko hyvin ainakin pohjoismaissa, samoin Tuorin kriittisen oikeuspositivismin pääteesit.<sup>17</sup> Syynä on mielestäni ennen kaikkea kirjoitettu perustuslaki, suhteellisen selkeä normihierarkia, oikeuspositivistinen perinne ja demokraattisen oikeusvaltion pääpiirteiden arvostus poliittisella tasolla. Eurooppaoikeus vaatii kuitenkin oman tieteenalakohtaisen matrisinsä,<sup>18</sup> joten kansallisen hallinto-oikeuden terminologian avulla ei pidä tehdä eurooppaoikeudesta liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Siksi esimerkiksi kysymys siitä, vastaako EY oikeusjärjestelmänä oikeus-

---

<sup>15</sup> Ks. T-105/95 WWF UK (1997) ECR II-313, ss. II-317-II-350, T-174/95 Svenska Journalistförbundet (1998) ECR II-2289, ss. II-2295-II-2333, T-14/98 Hautala v. Council, (1999) ECR II-2489, ss. II-2494-II-2517 ja ns. julkisuusasetus EYVL, N:o L 145, 31.5.2001, s. 43, jonka valmistelussa mm. Suomen kansallisella hallinnolla on ollut EU-puheenjohtajuuden aikana syksyllä 1999 oma kontribuutionsa.

<sup>16</sup> Ks. Kelsen 1960, 228 (Stufenbau) ja Kelsen 1970, 221-222.

<sup>17</sup> Ks. Tuori 1983, 76, Tuori 1997a, 319-321, Tuori 1997b, 432-436, Tuori 1999, 403-412 ja Tuori 2000, 163-216.

<sup>18</sup> Ks. Kuhn 1970, 181-191.

valtiolle asetettavia vaatimuksia, on ongelmallinen paitsi oikeudellisesti myös poliittisesti. Sen voitaneen katsoa implikoivan kysymyksen siitä, pitäisikö EY:n kehittyä eräänlaiseksi liittovaltioksi, ja jos pitäisi, niin tulisiko mallia ottaa esimerkiksi Saksan liittotasavallan tai USA:n hallintojärjestelmästä. Voidaan myös kysyä, millainen olisi EU:n "perustuslaki", mikäli nykyisen *acquis communautaire* normihierarkkisesti muuta eurooppaoikeutta ylemmänasteiset perustamissopimukset katsottaisiin tässä suhteessa epätydyttäväiksi. Oikeusvaltion käsite, *Rechtsstaat*, johtaa siten väistämättä perustuslain korostukseen.

Erilaiset oikeudelliset käsitteet ovat kontekstisidonnaisia ja värittävät kussakin oikeuskulttuurissa painotuksiltaan erilaisiksi. Mikäli EU:n kehityksen osalta korostettaisiin oikeusvaltio-käsitteen (*Rechtsstaat*, *Rechtsstaatlichkeit*) asemesta *Rule of law* -käsitettä, saattaisi brittiläisen oikeuskulttuurin vaikutuksen myötä perustuslaillisuudella ja federalismilla olla pienempi painoarvo kuin esimerkiksi lainkäytön ennakoitavuuden arvioinnilla. Tunnetusti Ison-Britannian hallitus sai Maastrichtin sopimustekstin laadinnan yhteydessä muutettua EU:n päätavoitteen siten, että tarkoituksena on saavuttaa yhä läheisempi kansojen välinen liitto (*ever closer Union*), ei federalistinen valtioliitto.<sup>19</sup> *Rule of law* voitaneen kääntää oikeusvarmuuden periaatteeksi Britanniassa.<sup>20</sup> Termi *Legal certainty* merkitsee Manner-Euroopassa erityisesti vaatimusta lainkäytön ennakoitavuudesta,<sup>21</sup> kun taas *Rule of law* on yhdessä parlamentin suvereniteetin

---

19 Ks. Artikla 1 EU ja Dinan 1994, 170-173. Federalismia kutsuttiin Maastrichtin sopimuksen laadinnan yhteydessä brittien tiedotusvälineissä jopa termillä "F-word", eli peitenimellä, joka viittaa kirosanään.

20 Ks. esim. Raz 1980, 217 tai MacCormick 1999, 28-29. *Rule of law* kohdistuu eri painotuksiin kuin saksalaisvaikutteinen oikeusvarmuuden käännoässä *Legal certainty* (*Rechtsicherheit*), vaikkakin oikeuden kansainvälistymisen myötä mannermaisen oikeusvarmuuden periaatteen vaikutus on alkanut näkyä myös brittiläisessä oikeuskäytännössä esimerkiksi viittauksina oikeutettujen odotusten suojan periaatteeseen. Näin termit *Rule of law* ja *Legal certainty* ovat tulkinnallisesti lähentyneet toisiaan.

21 Ks. Jareborg 1992, 90, Frände 1989, 164 ja vrt. Aarnio 1987, 38, Aarnio 1997, 191 ja Peczenik 1995, 97-98. Oma tulkintani termistä *Legal Certainty* yhtyy Aarnion ja Peczenikin esittämään näkemykseen, jonka mukaan oikeusvarmuuteen liittyy myös vaatimus lainkäytön hyväksyttävyydestä. Lisäksi on huomattava, että common law -järjestelmälle ominaisella tavalla "Law and Equity", oikeus ja kohtuus, voidaan nähdä oikeusvarmuuden (*Rule of law*) osana.

kanssa Ison-Britannian kirjoittamattoman perustuslain kulmakivi, joten *Rule of law* -käsitteen yhteys parlamentaariseen demokratiaan on korostetummin esillä. Mielestäni tätä ilmentää Artikla 6(1):n EU:n englanninkielinen käännösversio, jossa ilmenee termi *Rule of law* (oikeusvarmuus) kansanvallan ja ihmisoikeuksien yhteydessä. Tosin virallisessa suomenkielisessä käännöksessä oikeusvarmuutta ei terminä ole lainkaan, sillä sen mukaan "Unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin".<sup>22</sup>

Oikeusvaltio-käsitteeseen liittyvän diskurssin ja brittiläisen *Rule of law* -diskurssin välillä on siten eroavuuksia, joilla saattaa olla seurauksia EU:n politiikassa. Parlamentin suvereniteetin, "Rule of law'n" ja aktiivisen kansalaisyhteiskunnan korostus voi johtaa EU-politiikassa käytännössä jäsenvaltioiden melko löyhän hallitusten välisen yhteistyön korostukseen muun muassa EU:n ns. demokra-tiavajeen vuoksi,<sup>23</sup> kun taas saksalais-vaikutteinen oikeusvaltio-ajattelu ja kirjoitetun perustuslain merkityksen korostus voi olla taustalla, kun pyrkimyksenä on vahvistaa EU:n federalistisia piir-teitä. Silti molemmat vastakkaista EU-politiikkaa ajavat ryh-mittyvät toteuttavat omalla tavallaan demokratian ideaalia, mikä on mielestäni merkki oikeuspoliittisen terminologian monitulkinta-suudesta. Mitään kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä ei kuitenkaan voida tehdä pelkän valitun oikeudellisen terminologian pohjalta. Esimerkiksi englantilainen tutkija Siedentop korostaa aktiivista kansalaisyhteiskuntaa, ja osittain juuri siksi puolustaa voimakkaasti erillisen "senaatin" perustamista nykyisen komission, neuvoston ja parlamentin lisäksi EU:n hallintoon,

---

22 Artikla 6(1):n EU:n englanninkielinen virallinen käännös on seuraava: "The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States". Kun englanninkielisessä käännöksessä EU:n sanotaan perustuvan mm. brittien käsitykseen oikeusvarmuuden periaatteesta (*rule of law*) ja jäsenvaltioille yhteisiin periaatteisiin, niin suomeksi asia on ilmaistu korostamalla "oikeusvaltion" periaatteita. Oikeudellisten termien valinta käännöstyössä saattaa olla toisinaan poliittisesti tarkoituksenmukaista, mutta toisaalta on huomattava, että täydellisen käännösvastaavuuden toteutuminen erikielisten oikeudellista terminologiaa sisältävien lauseiden välillä ei ole mahdollista. Semanttisesti sanat vastaavat toisiaan, mutta konnotaatiot vaihtelevat oikeuskulttuureittain.

23 Ks. Lehtomäki 1993, 115-116.

minkä voitaneen tulkita olevan sopusoinnussa tiettyjen EY:n liittovaltion luonnetta tehostavien pyrkimysten kanssa. Senaatin jäsenet tulisi hänen mukaansa valita välillisillä vaaleilla jäsenvaltioiden kansanedustuslaitoksista. Kutakin oikeusvaltiollista diskurssia on siten arvioitava omissa kontekstissaan, niin myös siis Tuorin demokraattisen oikeusvaltion käsitettä.

#### 4. Wilhelmssonin vieteriukkoteoria ja EY-oikeuden yllätyksellisyys oikeusvaltiollisen diskurssin ilmentymänä Suomessa

Oikeusvaltio on käsitteenä tullut esiin melko harvoin suomalaisessa EU:n oikeusjärjestelmää koskevassa akateemisessa kirjoittelussa, vaikkakin kansalaisten tasa-arvoisuus, aktiivinen kansalaisyhteiskunta, hyvä hallintotapa, demokraattinen lainsäädäntöprosessi, avoimuus-periaate ja ihmisoikeudet (tai perusoikeudet) ovat usein olleet tarkastelun kohteena. Käsitykseni mukaan Tuorin kriittisen oikeuspositivismin ja oikeusvaltio-diskurssin vaikutus ilmenee erityisesti Thomas Wilhelmssonin ns. vieteri-ukko teoriassa, joka koskee eurooppaoikeuden yllätyksellistä luonnetta. Ennakoimattomuus ja yllätyksellisyys oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa kytkeytyy myös oikeusvarmuuden periaatteeseen (*legal certainty*), erityisesti yksityisen luottamuksensuojaan hallinnon ennakoimattomia ratkaisuja vastaan sekä taannehtivan lainsäädännön kieltoon. Oikeusvaltio, demokratia ja oikeusvarmuus ovat kaikki käsitteinä monitulkintaisia, ja niillä on liittymäkohtia keskenään. Niitä kaikkia on syytä hyödyntää arvioitaessa EU-kansalaisten asemaa EU:ssa. Arvioin seuraavassa Wilhelmssonin vieteriukkoteoriaa erityisesti oikeusvarmuuden näkökulmasta.

Wilhelmssonin vieteriukkoteorian taustalla voitaneen nähdä ajatus puutteellisesta EU:n oikeusteoriasta. Hänen mukaansa EU:n synty ja sen kehittyminen EU:ksi ei ole heijastunut oikeusteoreettiseen diskurssiin. Hän ei hyväksy oikeusteorian yleistä sovellettavuutta sinällään perusteeksi EU:n oman oikeusteorian puuttumisen syyksi, vaan peräänkuuluttaa tutkimusta eurooppaoikeudellisen argumentaation teoriasta. Lisäksi hän johtaa eurooppaoikeuden *sui generis* -luonteisuudesta tarpeen luoda eri-

---

24 Ks. Siedentop 2000, 147-148.

tyisesti juuri eurooppaoikeuteen sovellettavissa olevaa oikeusteoriaa, mikä on ajatus, johon mielelläni yhdyin. Hänen mukaansa "EY-oikeusteorian" on kyettävä vastaamaan muun muassa siihen, mitä vaikutuksia EY-oikeus tuo mukanaan "kansallisen oikeuden kentälle", sillä kansallinen oikeus ja eurooppaoikeus ovat monella tavalla yhteenkietoutuneita. Wilhelmssonin kritiikki EY-oikeusteorian puutteesta on saanut tukea suomalaisen tiedeyhteisön piiristä, ja se on omalta osaltaan suunnannut tutkimustyötäni eurooppaoikeuden ja oikeusteorian alalla. Toisaalta vieteriukkoteoriaa on myös kritisoitu muun muassa siitä, että se antaa eurooppaoikeudesta liian ennakoimattoman kuvan.

Wilhelmsson liittyy Tuorin kriittisen oikeuspositivismin kuvauksen ja yleisen oikeusvaltiota koskevan diskurssin väitteeseensä, joka koskee EY-oikeuden luonnetta eräänlaisena oikeuden pintatason ilmiönä. Tuori on kuvannut, kuinka oikeuden pintatasolla on ns. lakimuoto, eli konkreettisia oikeudellisia sääntelyitä, tuomioistuinratkaisuja ja lainoppineiden normi- ja tulkintakannanottoja. Oikeuden syvempänä kerrostumana on oikeuskulttuurin taso, jossa erityinen merkitys on lakimiesten ammatillisella asiantuntijakulttuurilla, johon liittyvät muun muassa kunkin oikeudenalan yleisten oppien tuntemus. Yleisten oppien runkona ovat esimerkiksi eri oikeudenalojen peruskäsitteet, joiden kautta oikeudellisissa käytännöissä yhteiskunnallisia suhteita ja käytäntöjä havainnoidaan. Yleisiä oppeja määrittävät myös oikeudenalan yleiset oikeusperiaatteet ja metodit, kuten oikeusnormien tulkintastandardit ja argumentaatiomallit.

Oikeuden syvärakenteeseen puolestaan kuuluvat ensinnäkin koko oikeustyyppin perustavat oikeuskategoriat, jollaisina voidaan pitää esimerkiksi subjektiivisen oikeuden ja oikeussubjektin käsitteitä. Edelleen syvärakenteeseen kuuluvat oikeustyyppin fundamentaaliset normatiiviset periaatteet, jotka Tuori Habermasiin viitaten liittyy ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion keskeisten piirteiden yhteyteen. Nämä eri oikeuden tasot ovat vuorovaikutussuhteessa keskenään, mutta kehittyvät eriaikaisesti. Pintatasolla kehitys on nopeinta, syvärakenteessa hitainta. Syvärakenteen muutokset merkitsevät oikeuden aikakausien vaihtumista, vanhan oikeustyyppin, esimerkiksi

---

25 Ks. Wilhelmsson 1997, 357-358.

26 Ks. esim. Husa 1999, 155-157 ja Tuori 1998, 1007-1010.

27 Ks. esim. Joutsamo 1997, 304-308.

"modernin oikeuden", väistymistä uuden, esimerkiksi "post-modernin oikeuden", tieltä. Lakimuodon tasoilta muodostuu "seditmenttejä" syvemmille tasoille ja syvemmiltä tasoilta juontuvat periaatteet ja ajattelutavat vaikuttavat oikeudelliseen päätöksentekoon lakimuodon tasolla.<sup>28</sup>

Wilhelmssonin vieteriukkoefekti liittyy erityisesti siihen, että on erittäin vaikeaa arvioida, missä tapauksissa EY-oikeudellinen argumentaatio voi saada merkitystä kansallisessa ratkaisutoiminnassa. Hänen mukaansa EY-oikeus voi vieteriukon tavoin saada relevanssia mitä yllättävimmissä yhteyksissä. Hän kuvaa vieteriukkoefektiä seuraavasti:

Vieteriukko on pilailun väline, jonka vaikutus perustuu ennakkoimattomuuteen: ukko ilmestyy ulkonaisesti tavanomaisen laatikon sisältä laatikon avaajan yllätykseksi. Samalla tavoin EY-oikeus saattaa pompat oikeudellisten silmiemme eteen kuin vieteriukko silloin kun vähiten sitä odotamme. Oikeusjärjestyksen kansallisia laatikoita avatessamme emme koskaan tiedä varmasti, mihin laatikoihin oikeuden suuri pilailija EY on vieteriukkonsa piilottanut.<sup>29</sup>

Wilhelmssonilla on tässä suhteessa havainnollinen esimerkki siitä, kuinka jopa kohteliaisuusnormit saattavat joutua EY-tuomioistuimen käsiteltäväksi: saksan kielen kohtelias puhuttelumuoto "Herr" oli jäänyt käyttämättä erään saksalaisen oikeudenkäynnin yhteydessä, mistä seurasi ennakkoratkaisupyyntö lähinnä EY:n syrjimättömyysperiaatteen tulkinnasta.<sup>30</sup> Wilhelmsson korostaa myös, että eurooppaoikeudellinen sekundaarinormisto saattaa aiheuttaa yllätyksiä laajuutensa ja vaikeaselkoisuutensa vuoksi. Suoraan sovellettavista asetuksista voi löytyä yllättäviä sääntöjä, jotka "vieteriukon lailla hyppäävät ratkaisijan silmille". Esimerkkinä tästä hän viittaa yhteisön ekotuotemerkin myöntämisyjärjestelmää käsittelevään neuvoston asetukseen (ETY) N:o 880/92, jonka 16 artiklan 2 kohdassa kielletään kaikenlainen valheellinen tai harhaanjohtava mainonta tai sellaisen tuotemerkin tai logon käyttö, jonka voi sekoittaa yhteisön ekotuotemerkkiin.<sup>31</sup> Hän luettelee myös joukon sisämarkkinaoikeudellisia EY:n perustamissopimuksen artikloita ja syrjimät-

<sup>28</sup> Ks. Wilhelmsson 1997, 368 ja Tuori 1997, 319-321.

<sup>29</sup> Wilhelmsson 1997, 359 tai Wilhelmsson 1999, 440.

<sup>30</sup> Emt., 372-373 ja C-291/96 Criminal Proceedings against Martino Grado and Shahid Bashir (1997) ECR I-5531.

<sup>31</sup> Emt., 360 ja EYVL, N:o L 99, 11.4.1992, 1.

tömyysperiaatteen sisältävän artiklan 12 EY, joihin vieteriukoefekti voidaan usein liittää.<sup>32</sup>

Kieltämättä edellä mainittu asetuksen sanamuoto on siinä määrin tulkinnanvarainen, että yllätyksellinen elementti on olemassa. Mikäli eurooppaoikeuden vaikeatulkintaisuus voitaisiin liittää pelkästään tulkittavan normin sanamuotoon, olisi runsaasti muitakin esimerkkejä tarjolla, kuten ns. Dassonville-lauseke tavareiden vapaan liikkuvuuden kannalta merkittävän artikla 28 EY:n vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden tulkinnasta: kaikki kansalliset toimenpiteet, jotka voivat suoraan tai epäsuorasti, välittömästi tai potentiaalisesti estää jäsenvaltioiden välistä kauppaa, ovat kiellettyjä.<sup>33</sup> Tämä hyvin kategorinen ja yleisluontoinen "vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden" käsite on ymmärrettävästi aiheuttanut tulkintaongelmia, joita tosin EY-tuomioistuin on myöhemmällä oikeuskäytännöllään selkiyttänyt.<sup>34</sup> Katsonkin, ettei eurooppaoikeuden normiston tulkinnallista pulmallisuutta ja siitä mahdollisesti aiheutuvia kansallisia lainsoveltamisongelmia pidä arvioida pelkästään kielellisten tulkinta-argumenttien avulla. Juuri siksi Wilhelmssonin peräänkuuluttama "EY:n argumentaatioteoria" on erityisen tarpeen oikeusvarmuuden lisäämiseksi jäsenvaltioissa eurooppaoikeudellisen liitynnän omaavissa yhteyksissä. Eurooppaoikeuden tulkinnassa on otettava huomioon muun muassa EY:n tavoitteet sekä se historiallinen konteksti, jossa tutkittava ratkaisu on annettu. Esimerkiksi 1970-luvun laman aiheuttamat jäsenvaltioiden protektionistiset toimenpiteet Dassonville-tapauksen taustatodellisuutena tekevät sinänsä kategorisen "vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen" käsitteen ymmärrettävämmäksi — ja mielestäni myös ennakoitavammaksi.

Wilhelmssonin EY-kritiikki liittyy mielikuvissani erityisesti siihen, että hän mieltää eurooppaoikeuden olevan suureksi osaksi oikeuden ns. pintatason ilmiö Tuorin kriittisen oikeuspositivismin tasojaottelua hyö-

---

32 Emc, 360-361. Hän mainitsee ex-artiklat 6, 30, 34, 48, 52, 59 ja 67 EY, eli nykyiset artiklat 12, 28, 29, 39, 43, 49 ja 56 EY. Entinen artikla 67 EY on kumottu Amsterdamin sopimuksella, mutta sen asemesta voitaneen viitata artiklaan 56 EY

33 Ks. 8/74 Dassonville (1974) ECR 837, s. 852, kohta 5 ja vertaa artikla 28 EY: "Jäsenvaltioiden väliset tuonnin ja viennin määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä".

34 Ks. esim. ns. Cassis de Dijon -tapaus 120/78 Rewe-Zentral (1979) ECR 649.



dyntäen. Wilhelmssonin vieteriukkoteoriassa kyseenalaistuu eurooppa-oikeuden oikeuskulttuurisen tason olemassaolo — tai vähintäänkin se, missä määrin oikeuden pintatasolta on tapahtunut "sedimentaatiota" oikeuskulttuurin tasolle ja oikeuden syvätasolle. Wilhelmsson tuo esiin, että eurooppaoikeuden selkeyttä lisäävä systematisointi on ongelmallista, koska EY-oikeudellinen systeemi "ei kiinnity samalla tavalla oikeuskulttuurin tasoon kuin kansalliset systematisoinnit".<sup>35</sup> Hän jatkaa argumentointiaan todeten, että EY-oikeudessa kehitys tapahtuu pääosin oikeuden lakimuodon tasolla ja että oikeuden pintatason liikkeitä eivät määräydy suoraan minkään EY-oikeuteen kuuluvan syvärakenteen ja oikeusideologian perusteella, vaan pääosin kansallisiin oikeusjärjestyksiin liittyvien eri tasojen sisällön nojalla. Hänen mukaansa EY-oikeus on "lakimuotoa ilman oikeusmuotoa ja oikeusideologiaa" ja oikeutta, jolla ei ole luonnollista perustaa määräytyssä oikeuskulttuurissa.<sup>36</sup>

Vasta-argumenttina voitaneen esittää, että eurooppaoikeuden tulkinta Suomen kansalliseen oikeuteen mielestäni hyvin soveltuvan kriittisen oikeuspositivismin perusteiden valossa on ongelmallista. Tuorin oikeuden tasoja koskeva ajattelu soveltuu mielestäni hyvin saksalaisen tai pohjoismaisen oikeuskulttuurin hyvinvointi- ja oikeusvaltioon, jossa perustuslailla ja perusoikeuksilla on merkittävä asema oikeuden tulkintaa ohjaavana osatekijänä. Oikeusvaltio-diskurssin tai oikeuden tasoja koskevan ajattelun soveltaminen eurooppaoikeuteen on haastava ja mielenkiintoinen tehtävä, joskaan en ole omassa tutkimuksessani soveltanut Tuorin kriittistä oikeuspositivismia operationaalisesti. Syynä on EU:n monikulttuurisuus, sen poliittinen ja oikeudellinen erityisluonne verrattuna kansalliseen oikeusvaltioon. Tällä en tarkoita, että oikeuden taso- jaottelu ei soveltuisi lainkaan eurooppaoikeuden tutkimukseen. Esimerkiksi Tuomas Ojanen on kehittänyt eurooppaoikeuden kehityksen suuntaviivoja oikeuden tasojaottelua hyödyntäen, mutta on siirtänyt tasojaottelun lähinnä EY:n normiston rakenteen ja tulkinnan kuvaukseksi.<sup>37</sup> En halua vastustaa sitä Wilhelmssonin väitettä, että EY-oikeuden normiston kehityksessä tapahtuu paljon juuri oikeuden pintatasolla. Ko-

---

35 Ks. Wilhelmsson 1997, 368.

36 Ks. Emt., 369.

37 Ks. Ojanen 1998, 16-59.

rostan vain sitä, ettei kansallisen oikeustieteen oikeusvaltiollisia arvoja korostava diskurssi kaikilta osin voi soveltua eurooppaoikeuden tutkimukseen. Eurooppaoikeuden normisto ja tulkinta eroaa kansallisesta oikeudesta.

Vieteriukkoteoriaa koskevan kritiikini painopiste liittyy erityisesti siihen, onko eurooppaoikeus "sedimentoitunut" oikeuden pintatasolta oikeuskulttuurin tasolle. Ensinnäkin katson EY:n syntyhistorian, päätöksentekomallien ja institutionaalisen rakenteen perusteella Siedentopin tavoin, että EY:llä on merkittäviä liittymäkohtia ranskalaiseen hallinto- ja oikeusjärjestelmään — ja siten tiettyyn oikeuskulttuuriin. Tulkintani mukaan Siedentop on ylikorostanut ranskalaisen oikeuskulttuurin merkitystä, mutta on oikeassa itse perusväittämän osalta: EY — tai EU — ei ole oikeuskulttuurisesti juureton, ikään kuin tyhjästä syntynyt, oikeudellinen ja poliittinen kokonaisuus. EY:n oikeusjärjestelmässä kohtaavat 11 virallista kieltä ja lukuisat länsieurooppalaiset oikeuskulttuurit toisensa, ja eurooppaoikeuden tulkinnan yhtenäisyyttä valvoo ennakkoratkaisujärjestelmän ja eurooppaoikeuden välittömän vaikutuksen avulla monikansallinen EY-tuomioistuin, jonka työtavat ja tulkintametodit ovat noin neljän vuosikymmenen aikana vakiintuneet. Toki on myönnettävä, että EY-oikeuden oikeuskulttuuristen "juurien" löytäminen on huomattavasti hankalampaa kuin kansallisen oikeuden.

EY:lle ominaista integraatiomyönteistä oikeuskulttuuria voidaan havainnollistaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan esimerkin avulla. Ensinnäkin on taustaksi otettava huomioon EY:n talouskasvua korostavat tavoitteet. EY:ssä pyrittiin 1960-luvulla luomaan tulliliiton, jossa sisätullit on poistettu ja EY:n ulkopuolelta tuleville tuotteille on perustettu yhteinen ulkotulli. Tämä edellytti yhteisen kauppapolitiikan kehittymistä EY:n täyden toimivallan piirissä. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta edisti erityisesti Rooman sopimuksen 28 artiklan (ex-artikla 30 EY) tuontirajoituksia ja niitä vaikutukseltaan vastaavia toimia koskeva kielto. Öljykriisin ja valuuttakurssien muutosten vuoksi 1970-luvun taloudellinen epävakaus heijastui jäsenvaltioissa suhteellisuusperiaatteen vastaisina ulkomaankaupan rajoituksina, mitä EY-tuomioistuin artikla 28 EY:n tulkintaan liittyvällä oikeuskäytännöllään pyrki purkamaan. Uusliberalismin ja taloudellisen nousukauden aikana 1980-luvulla syntyi ns. sisämarkkinahanke, jonka seurauksena tavaroiden, palveluiden, työvoiman ja pääoman vapaa liikkuvuus

tuli toteuttaa vuoden 1992 loppuun mennessä. Samoin 1980-luvun puolivälistä juontaa juurensa nykyinen EMU-hanke, joka on ollut mielekästä toteuttaa vasta sisämarkkinaohjelman jälkeen. Nämä makrotason prosessit vievät aikaa, ja ne toteutuvat sekä jäsenvaltioiden sisäisen hallinnon että monikansallisen EY:n hallinnon yhteistoiminnan tuloksena.

Toisaalta tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaa ongelmaa tulee tarkastella ottaen huomioon sekä relevantit primaari- että sekundaarinormit ja lisäksi niitä tulkitseva EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Eurooppaoikeus voi vaikuttaa ennakoimattomalta, jos sitä tarkastellaan esimerkiksi vain EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön tai primaarinormiston valossa. Korostan eurooppaoikeuden tieteenalakohtaisen matriisin tuntemisen tärkeyttä arvioitaessa eurooppaoikeuden yllätyksellisyyttä. Primaarinormiston kehitys vaikuttaa sekundaarinormien sisältöön ja tulkintaan, ja toisaalta oikeuskäytännöllä voi olla primaari- ja sekundaarinormiston muutoksia ohjaava vaikutus. Lisäksi on otettava huomioon direktiivit erityisesti sisämarkkinaoikeudellisina harmonisaatioinstrumentteina ja eräänlaisina lain-säädäntöyhteistyön välineinä jäsenvaltioiden ja EY:n välillä. Direktiivien avulla yhtenäistettyä kansallista lainsäädäntöä tulee implementointitoimien jälkeenkin arvioida eurooppaoikeuden valossa, mikä vaatimuksena liittyy ns. EY-oikeuden tulkintavaikutukseen.<sup>38</sup>

Konkreettisenä esimerkkinä artikla 28 EY:n "sedimentoitumisesta" osaksi kansallisia oikeuskulttuureita voidaan mainita auton ns. *certificate of conformity*, eli auton valmistajan myöntämä todistus, josta ilmenee yksityiskohtaisesti muun muassa auton tekniset ominaisuudet (CoC-todistus). EY-tuomioistuin on ns. Cassis de Dijon -tapauksessaan korostanut sitä, että mikäli jokin tuote on hyväksytty jonkin jäsenvaltion markkinoille, ei toinen jäsenvaltio vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti voi estää tuotteen markkinointia kotimarkkinoillaan muutoin kuin tiettyjen pakottavien vaatimusten aiheuttamien poikkeusten nojalla.<sup>39</sup> Kuvitellaanpa tilannetta, että yksityishenkilö X tuo maahan jäsenvaltiosta A jäsenvaltioon B auton, joka on rekisteröitävä kunkin jäsenvaltion

---

38 Ks. esim. Raitio 1994, 100-106 ja tapaukset 14/83 Von Colson (1994) ECR 1891, 79/83 Harz (1984) ECR 1921 tai C-106/89 Marleasing (1990) ECR I-4135.

39 Ks. Cassis de Dijon -tapaus 120/78 Rewe-Zentral (1979) ECR 649, s. 662, kohta 8. Mainitut pakottavat vaatimukset liittyvät muun muassa kuluttajansuojaan, veronalvontaan, kansanterveyteen ja vilpillisen kilpailun ehkäisemiseen.

kansallisen lainsäädännön asettamassa autoverotukseen ja auton teknisiin vaatimuksiin liittyvässä viitekehyksessä. Tällöin olisi käytännössä epätodennäköistä, että X yrittäisi pelkäästään Cassis de Dijon -oikeuskäytäntöön viittaamalla vakuuttaa paikalliset rekisteröintiviranomaiset siitä, että auto on rekisteröitävä normihierarkkisesti kansallista lainsäädäntöä ylemmänasteisen eurooppaoikeuden nojalla, kun kansallisen lainsäädännön mukaan auton rekisteröinti ei olisi mahdollista joidenkin teknisten standardien vuoksi. Rekisteröintiviranomaisen vakuuttamisyritys eurooppaoikeudellisin argumentein tuskin on tarpeen, koska X voi osoittaa tavaroiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen "sedimentaation" ilmentymänä rekisteröintiviranomaiselle autoa koskevan CoC-todistuksen, jonka perusteella rekisteröinti lähtökohtaisesti onnistuu. Cassis de Dijon -tapaus on osa *acquis communautaire* ja siten jäsenvaltiota kiistatta sitovaa oikeutta, joten CoC-todistusta voitaneen pitää lakimuodon sovelluksena, eikä tulkintani mukaan siten enää itse lakimuotoon ko. oikeustapauksen tavoin kuuluvana. Ei ole itsestäänselvyys, että CoC-todistus kuvitellussa tapauksessa hyväksytään rekisteröintiratkaisun perusteeksi. Taustalla vaikuttaa muun muassa eurooppaoikeuden ensisijaisuusperiaate.<sup>40</sup>

Näin eurooppaoikeus, ja tarkemmin ilmaistuna sisämarkkinaoikeus, ei ole vain oikeuden pintatason ilmiö, vaan se on ajan oloon "lyönyt itsensä läpi" kansallisissa oikeusjärjestelmissä niin, että sen keskeisistä politiikoista on tullut kansallisen hallintokäytännön tuntema ja tunnustama osa. EY:n tavaroiden vapaata liikkuuutta koskeva politiikka lienee yleisesti tunnettu kaikissa kansainvälistä kauppaoikeutta koskevissa yhteyksissä EU:n piirissä. Milloin voidaan puhua oikeuskulttuurin tason ilmiöstä ja milloin ei, lienee jossain määrin tulkinnanvaraista, mutta sisämarkkinaoikeuden keskeisillä peruskäsitteillä ja politiikoilla voidaan mielestäni katsoa olevan tietty "yleisten oppien" luonne. Omintakeista eurooppaoikeudelle on myös yksityisen EU-kansalaisen mahdollisuus nostaa kanteita kansallisessa tuomioistuimessa eurooppaoikeudellisiin oikeuslähteisiin vedoten, mikä puolestaan voidaan liittää kansallisen oikeuden ja EY-oikeuden tulkintatilanteisiin kansallisen tuomioistuimen lainkäyttöä ohjaavana seikkana. Edellytyksenä tosin on, että EY-oikeuden

---

40 Ks. 6/64 Costa v ENEL (1964) 585.

säännös täyttää välittömän vaikutuksen edellytykset — kuten esimerkiksi artiklan 28 EY osalta on asian laita. Wilhelmssonin mukaan "EU:n neljä perusvapautta ja jotkut muut materiaaliset oikeusperiaatteet ovat tosin jo ehkä saamassa eräänlaisen alkeellisen oikeusideologian aseman", joten hän vaikuttaa ainakin jossain määrin itsekin hyväksyvän ajatuksen, ettei eurooppaoikeus kaikilta osin ole vain "oikeuden pintatason ilmiö". Tätä johtopäätöstä tukee myös sisämarkkinaoikeuden keskeinen merkitys aineellisessa eurooppaoikeudessa.

On toki myönnettävä, ettei yksittäinen autojen rekisteröintiedellytyksiä koskeva esimerkkini sinänsä riitä kumoamaan sitä Wilhelmssonin väitettä, että tavaroiden, palvelujen, työvoiman ja pääoman vapaasta liikkuvuudesta aiheutuu kansallisia soveltamisongelmia, joilla on vieteriukon lailla yllätyksellinen luonne. Wilhelmsson aivan oikein toteaa, että EY-oikeuden soveltamista koskevat ja EY-tuomioistuimen kehittämät periaatteet "muodostavat sen mekanismin, jonka avulla nämä vieteriukot on pantu laatikoihin". Voitaneen ajatella, ettei esimerkiksi uusissa EU:n jäsenvaltioissa ole kohtuullista olettaa eurooppaoikeuden tiettyjen keskeisten periaatteiden olevan viranomaistasolla hyvin tiedossa. On selvää, että vaatii oman aikansa kouluttaa uuden jäsenvaltion virkamieskunta tuntemaan esimerkiksi EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee eurooppaoikeuden suoraa sovellettavuutta, välitöntä vaikutusta ja ensisijaisuutta — puhumattakaan eurooppaoikeuden substanssikysymyksistä, kuten tavaroiden vapaan liikkuvuuden ulottuvuuksista. Jollei eurooppaoikeudellisen liittymän omaavia asiayhteyksiä jäsenvaltioissa tunnusteta, vieteriukko saattaa todellakin vaikuttaa pomppaavan esiin mitä yllätyksellisimmissä yhteyksissä. Ehkäpä Wilhelmssonin vuonna 1997 suomeksi julkaisemaa vieteriukkoteoriaa voidaan arvioida siten myös siitä näkökulmasta, että tuolloin eurooppaoikeus oli meille suomalaisille vielä verrattain tuntematon ja uusi oikeudenala — ja sitä se on jossain määrin vieläkin vasta seitsemän täysjäsenyysvuoden jälkeen.

---

41 Ks. Raitio 1994, 40-70 ja 26/62 Van Gend en Loos (1963) ECR 1.

42 Ks. Wilhelmsson 1997, 369, alaviite 49.

43 Emt., 360-361.

## 5. Johtopäätöksiä

Lopuksi voitaneen todeta, että oikeusvaltiota koskeva diskurssi voidaan liittää mieluummin *Rule of law* -termin kuin *Legal certainty* -termin yhteyteen. Tämän vuoksi aihetta Oikeusvaltio ja EU on ollut mielestäni perusteltua lähestyä esimerkiksi Tuorin demokraattisen oikeusvaltion käsitteen avulla, vaikka olenkin todennut, etten näe aiheellisenä tehdä kansalliseen oikeuskulttuuriin soveltuvista malleista liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä *sui generis* -luonteisen eurooppaoikeuden suhteen. Oikeusvaltio-diskurssin yhteydessä olisi luontevaa pohtia, millä tavoin vapaa kansalaisyhteiskunta poliittisine perusoikeuksineen voisi toteutua EU:ssa ja kuinka olisi mahdollista lieventää EU:n ns. demokratiavajetta. EU:n piirissä on tunnetusti keskusteltu esimerkiksi Euroopan parlamentin vaikutusvallan lisäämisestä EY:n lainsäädännössä sen legitimitietin lisäämiseksi, mitä on pyrittykin toteuttamaan Euroopan yhtenäisasiakirjalla 1987 (yhteistoimintamenettely) ja Maastrichtin sopimuksella 1993 (yhteispäätös menettely). Oikeusvaltio-diskurssin liittäminen EU:n yhteyteen liittää myöskin ihmisoikeuksien tutkimuksen osaksi eurooppaoikeuden tutkimusta.

Wilhelmssonin vieteriukkoteoria puolestaan liittyy EY-oikeuden ennakoimattomuutta koskevan keskustelun osalta pikemminkin *Legal certainty* -termin kuin *Rule of law:n* yhteyteen. Lainkäytön ja lain soveltamisen tulee olla jäsenvaltioissa ennakoitavaa, mikä toki osaltaan korostaa EY:n ennakkoratkaisujärjestelmän tärkeyttä oikeusvarmuutta lisäävänä tekijänä. Tarkkarajaista erottelua kahden oikeusvarmuutta merkitsevän englanninkielisen termin välillä ei kuitenkaan voida tehdä, minkä itse asiassa osoittaa jo sekin, että Wilhelmssonin vieteriukkoteoria liittyy mielestäni lähinnä suomalaiseseen "oikeusvaltio ja rule of law" -diskurssiin, ei niinkään oikeusvarmuutta koskevaan ennakoitavuus/hyväksyttävyyss-ajatteluun.

Mikäli oikeusvaltio mielletään yksinkertaistetusti lähinnä kansallisvaltion oikeushallinnon legitimitiettiä kuvaavaksi termiksi, voitaneen esittää

---

44 Ks. esim. Joutsamo ym., 2000, 202-210.

45 Ks. esim. Aarnio 1987, 38, Aarnio 1997, 191 ja Peczenik 1995,97-98.

seuraavaa mallia oikeusvaltio-diskurssin pohjaksi Euroopan unioniin sovellettuna:

1. On pohdittava, millainen on EY:n yleisten oikeusperiaatteiden suhde yksittäisessä (oikeus)valtiossa sovellettaviin yleisiin oikeusperiaatteisiin.
2. On keskusteltava siitä, millaisia yhtäläisyyksiä ja eroja on EY-tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten soveltamien argumentaatiomallien välillä. Tässä yhteydessä voidaan operationaalisesti hyödyntää esimerkiksi ns. Bielefeldin ryhmän esittelemiä argumentaatiomalleja, joita ovat kielelliset, systeemiset, teleologiset ja transkategoriset argumentit.<sup>46</sup>
3. EY-oikeutta ei pidä tutkia hyödyntäen vain jostain tietystä oikeuskulttuurista peräisin olevaa sanastoa. EY-tuomioistuin on tuonut tämän seikan esiin CILFIT-tapauksessaan, jossa se on todennut, etteivät oikeudelliset termit välttämättä vastaa toisiaan eri jäsenvaltioissa ja EY:ssä.<sup>47</sup> Tämä seikka pakottaa tutustumaan eurooppaoikeuden tutkimuksen yhteydessä eri oikeuskulttuureihin ja kieliin.
4. EY-oikeuden tutkimuksessa on otettava erityisesti huomioon sen tavoitteet, jotka poikkeavat kansallisvaltioiden oikeusjärjestelmän tavoitteistosta. Joutsamon tavoin viitataan Weberiin, jonka mukaan mikään oikeusjärjestys ei ole olemassa vain itsensä vuoksi, vaan sen on palveltava jotain tavoitteistoa.<sup>48</sup>

## Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis (1987) *The Rational as Reasonable. A Treatise of Legal Justification*. Dordrecht, D. Reidel.
- Aarnio, Aulis (1989) *Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja*. Porvoo, WSOY.
- Aarnio, Aulis (1997) *Reason and Authority. A Treatise on the Dynamic Paradigm of Legal Dogmatics*. Aldershot, Ashgate/Dartmouth.

---

46 Ks. esim. MacCormick & Summers 1991, 461-544.

47 Ks. esim. 283/81 CILFIT (1982) ECR 3415, s. 3430.

48 Ks. Joutsamo 1979, 14 ja Rheinsteini 1954, 11-20.

- Dinan, Desmond (1994) *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*. London, MacMillan.
- Dworkin, Ronald (1978) *Taking Rights Seriously. With a New Appendix, a Response to Critics*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Esteban, Maria Luise Fernandez (1999) *The Rule of Law in the European Constitution*. The Hague, Kluwer.
- Frände, Dan (1989) Den straffrättsliga legalitetsprincipen. Ekenäs, *Juridiska Föreningens i Finland publikationsserie* N:o 52.
- Husa, Jaakko (1999) Constitutional Foundation of the Legal System and Community Law: *Costa v ENEL Revisited*. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 4-5/1999, 155-179.
- Jareborg, Nils (1992) *Straffrättsideologiska fragment*. Uppsala, lustus Förlag.
- Jellinek, Georg (1914) *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Häring.
- Joutsamo, Kari (1979) *The Role of Preliminary Rulings in the European Communities*. Turku, Suomalainen tiedeakatemia.
- Joutsamo, Kari (1997) Näkökulmia EY:n oikeusjärjestelmään. *Oikeus* 3/1997, 304-308.
- Joutsamo, Kari, Aalto, Pekka, Kaila, Heidi & Maunu, Antti (2000) *Eurooppaoikeus*. Helsinki, Lakimiesliiton kustannus.
- Joutsen, Matti (2000) *Lakikielen sanakirja, suomi-englanti, Finnish-English Law Dictionary*. Helsinki, WSOY.
- Kant, Immanuel (1902—42) *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten. Gesammelte Schriften*. Berlin, Reimer.
- Kelsen Hans (1960) *Reine Rechtslehre*. Zweite, vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Nachdruck 1992. Wien, Österreichische Staatsdruckerei.
- Kelsen, Hans (1970) *Pure Theory of Law*. Translation from the second (revised and enlarged) German edition by Max Knight. Berkeley, University of California Press.
- Kuhn, Thomas S. (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*. Second edition. Chicago, University of Chicago Press.
- Lehtomäki, Timo (1993) Maastrichtin sopimus Euroopan poliittisessa integraatiossa. Turku, *Eurooppa-instituutin julkaisuja* 6/93.



- MacCormick, D. Neil (1999) *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*. Oxford, Oxford University Press.
- MacCormick, D. Neil & Summers, Robert S. (eds., 1991) *Interpreting Statutes. A Comparative Study*. Aldershot, Dartmouth.
- Ojanen, Tuomas (1998) *The European Way. The Structure of National Court Obligation under EC Law*. Väitöskirja, Helsingin yliopisto.
- Peczenik, Alexander (1995) *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Stockholm, Nordstedts.
- Raitio, Juha (1994) *Eurooppaoikeuden välitön vaikutus*. Helsinki, Lakimiesliiton kustannus.
- Raz, Joseph (1980) *The Concept of a Legal System. An Introduction to the Theory of Legal System*. Second edition. Oxford, Clarendon Press.
- Rheinstein, Max (ed., 1954) *Max Weber on Law in Economy and Society*. Cambridge, Harvard University Press.
- Siedentop, Larry (2000) *Democracy in Europe*. London, Allen Lane.
- Tuori, Kaarlo (1983) Valtiohallinnon sivuelinorganisaatiosta I. Vammala, *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A:159*.
- Tuori, Kaarlo (1992) Four Models of the Rechtsstaat. Teoksessa W. Krawietz & G. Henrik von Wright (eds.) *Öffentliche oder Private Moral. Festschrift für Ernesto Garzón Valdés*. Berlin, Duncker & Humblot, 451-464.
- Tuori, Kaarlo (1997a) Ideologikritiikistä kriittiseen positivismiin. Teoksessa Juha Häyhä (toim.) *Minun metodini*. Porvoo, WSOY.
- Tuori, Kaarlo (1997b) Towards a Multi-Layered View of Modern Law. Teoksessa Aulis Aarnio, Robert Alexy & Gunnar Bergholtz (eds.) *Justice, Morality and Society. A Tribute to Aleksander Peczenik on the Occasion of his 60th Birthday 16 November 1997*. Lund, Juristförlaget, 427-442.
- Tuori, Kaarlo (1998) Oikeustiede 2000. *Lakimies* 6-7/1998, 1002-1013.
- Tuori, Kaarlo (1998) EC Law: an Independent Legal Order or a Post-Modern Jack-in-the-Box. Teoksessa Lars D. Eriksson & Samuli Hurri (eds.) *Dialectic of Law and Reality. Readings in Finnish Legal Theory*. Publications of the Faculty of Law, University of Helsinki. Helsinki, Helsinki University Press, 397—415.

- Tuori, Kaarlo (2000,) *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki, WSOY.
- Wilhelmsson, Thomas (1997) Vieteriukkoteoria EY-oikeudesta. *Oikeustiede—Jurisprudentia 1997*. Aulis Aarnion juhlaulkaisu, 357—374.
- Wilhelmsson, Thomas (1999) General Principles of European Private Law and the Theory of Legal Pluralism. Teoksessa Lars D. Eriksson & Samuli Hurri (eds.) *Dialectic of Law and Reality. Readings in Finnish Legal Theory*. Publications of the Faculty of Law, University of Helsinki. Helsinki, Helsinki University Press, 427-436.

## Tapaukset

### *Oikeuskäytäntö*

- 26/62 Van Gend en Loos (1963) ECR 1.
- 6/64 Costa v. ENEL (1964) ECR 585.
- 8/74 Dassonville (1974) ECR 837.
- 120/78 Rewe-Zentral (1979) ECR 649 (Cassis de Dijon-tapaus).
- 283/81 CILFIT(1982) ECR 3415.
- 14/83 Von Colson (1994) ECR 1891.
- 79/83 Harz (1984) ECR 1921.
- C-106/89 Marleasing (1990) ECR 1-4135.
- T-105/95 WWF UK (1997) ECR 11-313.
- T-174/95 Svenska Journalistförbundet (1998) ECR 11-2289.
- C-291/96 Criminal Proceedings against Martino Grado and Shahid Bashir (1997) ECR 1-5531.
- T-14/98 Hautala v Council, (1999) ECR 11-2489.

### *EY:n sekundaarinormit*

- EYVL, N:o L99, 11.4.1992, s. 1.
- EYVL, N:o L 145, 31.5.2001, s. 43