

Oikeusvarmuuden periaate Euroopan unionin oikeudessa

Seppo Laakso

1. YLEISET OIKEUSPERIAATTEET UNIONIN OIKEUDESSA

Euroopan unionin oikeus eli yhteisöoikeus on supranationaalisen järjestön luomaa ylikansallista oikeutta, joka pätee kaikissa unionin jäsenvaltioissa. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa *Costa v. ENEL* (1964) todetaan, yhteisön perustamissopimus "on luonut oman oikeusjärjestyksensä, joka sopimuksen voimaantultua on tullut kiinteäksi osaksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestystä ja jota näiden tuomioistuimet ovat velvollisia soveltamaan".

Keskeiset oikeuslähteet yhteisöoikeudessa ovat kirjoitettu oikeus, yleiset oikeusperiaatteet ja oikeuskäytäntö. Yhteisöoikeus muodostuu tästä kokonaisuudesta (*acquis communautaire*). Kirjoitettu yhteisöoikeus käsittää yhteisön ja unionin perustamissopimukset (primäärioikeus) ja niiden nojalla hyväksytyt lainsäädännön (sekundäärioikeus) sekä yhteisön tekemät kansainväliset sopimukset. Yhteisöoikeus tuli meillä osaksi kansallista oikeusjärjestystä Suomen liityttyä Euroopan unioniin (L 1540/1994).

Primäärioikeuteen kuuluvat Euroopan yhteisön ja unionin perustamissopimukset (Rooma 1957, Maastricht 1992, Amsterdam 1997 ja Nizza 2000). Nämä sopimukset ovat jäsenvaltioiden välisiä kansainvälisiä sopimuksia. Sekundäärioikeuteen eli johdettuun yhteisöoikeuteen kuuluvat ne säädökset, jotka unionin toimielimet antavat perustamissopimuksissa määritellyn toimivallan nojalla. Tämä normisto käsittää asetukset, direktiivit ja päätökset sekä yhteiset kannat ja puitepäätökset.

Kirjoitetun normiston ohella yhteisöoikeuteen sisältyy laaja joukko oikeusperiaatteita, joita unionin toimielimet ovat velvollisia toiminnassaan noudattamaan. Nämä periaatteet sitovat myös jäsenvaltioiden tuomioistuimia ja viranomaisia yhteisöoikeuden soveltamisessa ja toimeenpanossa kansallisella tasolla. Yhteisöoikeudelliset oikeusperiaatteet voidaan ryhmitellä seuraavalla tavalla:

- yhteisöoikeuden rakenteelliset periaatteet: yhteisön oikeuden autonomisuus, suora sovellettavuus ja välitön oikeusvaikutus, etusija sekä pätevyysoletama;
- unionin ja sen jäsenvaltioiden suhteita jäsentävät periaatteet: organisatorisen autonomian periaate, lojaliteettiperiaate, tehokkuusperiaate, subsidiariteettiperiaate ja hallintopäätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaate;
- aineelliset oikeusperiaatteet: laillisuusperiaate, perusoikeusperiaatteet, yhdenvertaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja;
- hallinnollis-prosessuaaliset oikeusperiaatteet: asianosaisen kuulemisvelvoite, päätösten perustelovelvoite, hyvän hallintotavan vaatimus, vilpittömän mielen suoja ja tehokkaan oikeusturvakeinon vaatimus.

Kahteen ensin mainittuun ryhmään sijoittuvat periaatteet muodostavat funktionsa puolesta eräänlaisen valtiosääntöisen tason unionin oikeudessa. Viime mainittuihin kategorioihin sisältyvät periaatteet kuuluvat puolestaan unionin hallinto-oikeudellisen ja prosessioikeudellisen normiston piiriin. On tärkeää huomata, että yhteisöoikeudessa eri oikeusperiaatteilla on toisistaan poikkeavat funktiot ja periaatteiden vaikutukset suuntautuvat useammille eri addressaattitahoille. Myös periaatteiden painoarvo on vaihteleva eri tilanteissa. Relevantti näkökohta yhteisöoikeudellisten periaatteiden analyysissä on myös niiden sisällöllinen yleisyys ja abstraktisuus. Oikeudellisessa päätelyssä ja ratkaisutoiminnassa oikeusperiaatteet omaavat usein melko vähäisen deduktioarvon.

Yhteisöoikeuden toimeenpanon kokonaisjärjestelmässä erotetaan toisistaan välitön ja välillinen toimeenpano. Välittömällä toimeenpanolla tarkoitetaan unionin omien organien toimesta tapahtuvaa yhteisöoikeuden toimeenpanoa. Keskeisen ryhmän tässä muodostavat kilpailuoikeudelliset valvontatehtävät ja valtion tukien valvonta; toimivalta

näissä asioissa kuuluu komissiolle. Välillisessä toimeenpanossa on kysymys unionin jäsenvaltioiden viranomaisten ja tuomioistuinten toimesta tapahtuvasta yhteisöoikeuden toimeenpanosta. Tässä toimeenpanossa noudatetaan kansallisen sääntelyn ohella yhteisöoikeuden normeja. Näihin normeihin kuuluvat kirjoitettujen säädösten ohella yleiset oikeusperiaatteet. Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa Max Rombi (2000) oikeusperiaatteiden soveltamisvelvoite ilmaistaan seuraavasti: "Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden (...) suojaamisesta johtuvat vaatimukset sitovat jäsenvaltioita myös silloin, kun ne panevat yhteisön oikeussääntöjä täytäntöön, ja täytäntöönpanon jälkeinkin jäsenvaltioiden tulee mahdollisuuksiensa mukaan soveltaa näitä oikeussääntöjä siten, että [yleisten oikeusperiaatteiden asettamia] vaatimuksia pyritään noudattamaan."

2. OIKEUSVARMUUDEN JA LUOTTAMUKSENSUOJAN PERIAATTEET

Oikeusvarmuutta ja luottamuksen suojaa ilmentävät materiaaliset oikeusperiaatteet ovat muotoutuneet yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännössä, sillä yhteisön kirjoitettu oikeus ei näitä periaatteita nimenomaisesti tunne. Oikeusvarmuus (legal certainty) ilmentää muodollista laillisuuskäsitettä. Sen keskeisenä tavoitteena on päätöksenteon ja viranomaistoiminnan ennustettavuus. Norminannolta ja hallintotoiminnalta edellytetään selkeyttä ja yksiselitteisyyttä. Yksityisille asetettavat velvoitteet on määriteltävä täsmällisesti ja siten, että niiden kohteena olevat voivat ennakoita velvoitteiden vaikutukset.

Luottamuksensuojaperiaate eli oikeutettujen tai perusteltujen odotusten suoja (protection of legitimate expectations) kiinnittyy sisällöllisiin kriteereihin. Hallintotoiminnassa tämä periaate rajoittaa edunsoovien päätösten peruuttamista taannehtivien vaikutuksien ja yleensäkin päätösten muuttamista asianomaiselle haitalliseen suuntaan. Asianomaisen tulee tietyn edellytyksien avulla luottaa päätöksen pysyvyyteen. Luottamuksensuojalla on siten yleistä laillisuusperiaatetta yksityisen hyväksi kaventava merkitys. Kun muodollinen laillisuusvaatimus kiinnittyy yleisten intressien toteuttamiseen, luottamuksensuoja palvelee ensisijaisesti yksityistä intressiä. Laillisuusperiaate ja oikeusvarmuus sekä toisaalta luottamuksensuoja tähtäävät siis osin erilaisiin tavoitteisiin. Konkreettisissa tilan-

teissa nämä ristikkäiset tavoitteet on sovittava yhteen ja tasapainotettava keskenään.

Oikeusvarmuus tulee esille etenkin norminantovallan käyttämisessä, jossa se ilmenee ennustettavuuden vaatimuksena. Säädöksiltä edellytetään selkeyttä: yksityisille asetettavat velvoitteet on määriteltävä täsmällisesti ja siten, että niiden kohteena olevat voivat ennakoita velvoitteiden vaikutukset. Säädösten selkeysvaatimus on tärkeä myös siksi, että vain tällä edellytyksellä tuomioistuimet pystyvät turvaamaan asianomaisille asetettujen oikeuksien ja velvollisuuksien täysimääräisen toteutumisen (Frères 1981; Tetra Pak Rausing 1990). - Selkeysvaatimus koskee myös direktiivien implementointia unionin jäsenvaltioissa. Saatettaessa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä on oikeusvarmuuden vaatimuksen täyttämiseksi tärkeää, että yksityisten oikeudellinen asema on selvä ja täsmällinen, jotta heillä on mahdollisuus tuntea oikeutensa ja - jos siihen on tarvetta - mahdollisuus vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa. Direktiivit on pantava täytäntöön ehdottomalla tavalla edellytettyä "tapauskohtaisuutta, täsmällisyyttä ja selvyyttä noudattaen" (Commission v. Germany 1991).

Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti suhtautunut kielteisellä tavalla säädösten taannehtivaan eli ex tunc -vaikutukseen. Taannehtivuudella tarkoitetaan oikeusnormin vaikutusta sellaisiin olosuhteisiin, jotka ovat syntyneet ennen normin voimaantuloa. Muodollisessa mielessä säädöksen taannehtivuus arvioidaan sen mukaan, milloin säädös on julkaistu yhteisön virallisessa lehdessä. Oikeusvarmuus kuitenkin edellyttää, että säädöstä sovelletaan vasta sen jälkeen, kun asianomaisilla addressaateilla on ollut mahdollisuus tutustua siihen. Ajankohdan määrittämisessä on ratkaisevana tekijänä säädöksen tosiasiallinen julkaisupäivä (Opel Austria 1997). Oikeusvarmuuden periaate edellyttää myös sitä, että normien voimaantulo ei tapahdu välittömästi silloin kun tietty sopeutumis- tai ylimenokausi on välttämätön (CNTA 1975). - Viitaten Euroopan ihmisoikeus-sopimukseen sisältyvään taannehtivan rikoslain kieltoon yhteisöjen tuomioistuin on todennut, etteivät yhteisön jäsenvaltiot saa määrätä taannehtivia sanktiota yhteisöoikeuden rikkomisesta (Kirk 1984).

Luottamuksen suoja (protection of legitimate expectations) on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkä-

lainen turva asianomaisella on julkisen toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Lähtökohtana luottamuksensuojan arvioinnille on tämän periaatteen sinänsä laaja soveltamisala yhteisöoikeudessa. Lähtökohtaisesti "jokaisella sellaisella yksityisellä oikeussubjektilla, jonka asemasta ilmenee, että yhteisön hallinto on herättänyt hänessä perusteltuja odotuksia, on oikeus vedota luottamuksensuojaan" (Lefebvre 1995).

3. VÄITÖSKIRJA OIKEUSVARMUUDEN PERIAATTEESTA

Oikeusvarmuuden vaatimusta käsitellään seikkaperäisesti Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa äskettäin tarkastetussa OTL JUHA RAITION väitöskirjassa "The Principle of Legal Certainty in EC Law" (Gummerus 2001, 314 s.). Tutkimus on laaja kokonaisuus ajankohtaisesta ja tärkeästä yhteisöoikeudellisesta aiheesta. Systematiikkansa puolesta esitys on strukturoitu kahdeksaan pääluokun.

Johdantoluvussa suoritetaan aiheen tutkimuksellinen problematisointi ja käsittelyn tematisointi. Tekijä kytkee oikeusvarmuuden periaatteen analyysin varsin laajaan oikeusteoreettiseen viitekehukseen. Tutkimuksessa ei tyydytä pelkästään oikeusvarmuuden periaatteen ns. oikeuspositiiviseen analyysiin yhteisöoikeuden ja yhteisöjen tuomioistuimen praksiksen pohjalta. Tekijä liittää oikeusvarmuuden periaatteen käsitteellisiksi ulottuvuuksiksi myös sellaiset kategoriat kuin tuomioistuinratkaisujen ennustettavuus, jatkuvuus ja hyväksyttävyyys. Näiden ulottuvuuksien tarkastelu puolestaan sidotaan oikeusnormien voimassaoloa koskeviin oikeusteoreettisiin konseptioihin ja sitä tietä edelleen suuriin oikeusteoreettisiin järjestelmiin.

Tutkimuksen alkujaksoissa tehdään selkoa Euroopan yhteisön syntyhistoriasta ja eurooppalaisen integraation kehityksestä sekä yleisempiä integraatiota, valtiota ja demokratiaa koskevia teoreettisia käsityksiä sekä esitellään yhteisöoikeuden lähteitä ja sääntelyaloja. Lisäksi käsitellään oikeusvarmuuden periaatetta osana yhteisöoikeuden periaatteiden kokonaisuutta. Kysymykseen siitä, mitä oikeusvarmuus "oikeastaan" on, ei tutkijan mukaan voida antaa yleispätevää vastausta, sillä oikeusvarmuuden määrittely on konseptuaalinen kysymys. Lisäksi oikeusvarmuuden vaatimus näyttyy hyvin moninaisissa eri asiayhteyksissä, mistä syystä oikeusvarmuus eroaa muista periaateista. Se eroaa esimerkiksi yhdenvertaisuuden

periaatteen alaan kuuluvasta samapalkkaisuusvaatimuksesta, joka tulee sovellettavaksi ainoastaan työnantajan ja työntekijän välisessä suhteessa. Joka tapauksessa oikeusvarmuuden vaatimus sisältää väitöskirjan mukaan yleisellä tasolla kolme peruselementtiä, nimittäin vaatimuksen täsmällisistä normiformulaatioista, vaatimuksen tuomioistuinkontrollista ja vaatimuksen demokraattisesta kontrollista. Oikeusvarmuus nähdään moniulotteisena ja tutkija ottaa tehtäväkseen tuon periaatteen analysoimisen yhteisöoikeuden muiden periaatteiden muodostamassa kontekstissa.

Tarkastelu suunnataan siten oikeusvarmuuden lähikäsitteisiin ja erityisesti tehdään selkoa lailisuusperiaatteesta (rule of law). Lisäksi analysoidaan yhteisöjen tuomioistuimen praksiksen pohjalta niitä periaatteita, jotka koskevat lainvastaisten tointen peruuttamista, hyvää hallintotapaa, kuulemistä, vallan väärinkäytön kieltoa, suhteellisuusperiaatetta ja avoimuuden vaatimusta. Lisäksi käsitellään oikeusvarmuuden proseduraalisia soveltamisyhteyksiä (non bis in idem, lis pendens, nulla poena sine lege) ja tehokkaan oikeusturvakeinon vaatimusta. Tarkastelun kohteiksi tulevat myös perusoikeusperiaatteet, joista huomiota kohdistetaan etenkin tasa-arvon vaatimukseen ja diskriminointikieltoihin.

Väitöskirjan luvussa 6 käsitellään oikeusvarmuuden periaatetta yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa. Tämä esitysjakso on tutkimuksessa sangen keskeinen, sillä se sisältää oikeusvarmuuden periaatteen analyysin de lege lata sellaisena kuin tuo periaate ilmenee tuomioistuinkäytännössä. Tarkastelussa otetaan esille oikeusvarmuuden eri elementteinä taannehtivien oikeusvaikutusten kielto eri ilmenemismuotoineen, luottamuksensuoja ja oikeutettujen odotusten suoja, ymmärrettävän kielen vaatimus sekä määräaikojen ja aikamäärien sidonnaisuuteen liittyvät periaatteet. Käsiteltävä problematiikka on kaiken kaikkiaan sangen laaja-alainen. Esitys sisältää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön erittäin hyvän analyysin. Käytännöllisestä näkökulmasta katsottuna tutkimuksen paras anti sisältyy tähän esitysjaksoon.

Väitöskirjan loppujaksot on omistettu teoreettisille tarkasteluille koskien oikeusnormeja, niiden voimassaoloa ja tulkintaa oikeusvarmuuden näkökulmasta. Tekijä pitää Ronald Dworkinin konstruoimaa oikeudellisten standardien kolmijakoa - säännöt,

periaatteet ja toimintapolitiikat - hyvänä lähtökohtana yhteisöoikeuden analyysissä. Oikeusperiaatteilta puuttuu säännöille tunnusomainen ehdottomuus ja periaatteiden normatiivinen relevanssi näyttäytyy niiden painoarvossa. Lisäksi tekijä esittelee oikeusteoreettisessa kirjallisuudessa tätä jaottelua kohtaan osoitettuja kriittisiä näkökohtia ja opin normiteoreettisia edelleen kehittäjiä (Aarnio, Alexy, MacCormick, Peckzenik, Pöyhönen, Siltala).

Tekijän mukaan periaatteita ei yhteisöoikeudessa voida jäsentää hierarkkiseksi systeemiksi, sillä se edellyttäisi että ennalta tiedettäisiin kunkin periaatteen painoarvo jokaista tilannetta silmällä pitäen. Tämä johtopäätös on oikeuslähdeopilliselta samoin kuin argumentaatio- ja justifiikaatio-teoreettiselta kannalta huomionarvoinen. Sama pätee siihen Raition kannanottoon, ettei oikeusperiaatteita tarvitse erottaa politiikka-argumenteista, mikäli periaatteet ymmärretään tietyn painoarvon omaaviksi argumenteiksi. Näiden teemojen seikkaperäisempi käsittely olisi ehkä avannut tärkeitä ulottuvuuksia myös oikeusvarmuuden periaatteen de lege lata -analyysille.

Oikeusvarmuuden käsitteellisen erittelyssä tekijä erottaa toisistaan muodollisen ja sisällöllisen puolen. Ensin mainittu tarkoittaa sitä, että oikeudellinen ratkaisutoiminta sidotaan oikeusnormeihin. Sellaisessa tilanteessa, jossa on tulkinnallista väljyyttä tai tilaa harkinnan käytölle, rationaalisen oikeudellisen päättelyn lopputuloksen tulee olla myös hyväksyttävä. Oikeusvarmuuden sisällöllinen aspekti tarkoittaa väitöskirjassa sitä, että oikeudellisen tulkinnan tulee olla sopusoinnussa lain kanssa, mutta sen lisäksi tulkinnan tulee täyttää kohtuuden ja oikeudenmukaisuuden asettamat sisällölliset minimivaatimukset.

Myös yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisutoimintaan on Raition mukaan liitettävä hyväksyttävyyden vaatimus oikeusvarmuuden yhtenä elementtinä. Ratkaisujen tulee olla ennustettavissa olevia (predictable) ja hyväksyttäviä (acceptable); ratkaisuperusteiden tulee olla sekä muodollisesti rationaalisia (rational) että sisällöllisesti hyväksyttäviä (reasonable). Ratkaisujen sisällöllinen hyväksyttävyys johtaa tutkimuksen mukaan lopulta kysymykseen oikeusnormien voimassaolosta. Tämä puolestaan tuo esiin kolme oikeusnormin voimassaoloa koskevaa teoreettista ulottuvuutta, jotka ovat muodollinen (systeeminen), tosiasiallinen (faktuaalinen) ja hyväksyttävyyteen perustuva (aksiologinen) voimassaolo.

Raition hahmottama teoreettinen kokonais-konseptio oikeusvarmuudesta käsittää siis normiteoreettisen ulottuvuuden ohella oikeudellista ratkaisutoimintaa sekä siihen liittyen oikeudellista tulkintaa, argumentaatiota ja justifiikaatiota koskevan ulottuvuuden. Sen mukaan mihin teoreettiseen voimassaolokäsitteeseen oikeusvarmuus kytketään, oikeusvarmuuden periaate esiintyy oikeudellista ratkaisutoimintaa ajatellen kolmessa eri muodossa seuraavasti: muodollinen oikeusvarmuus ilmenee ennustettavuutena, faktuaalinen oikeusvarmuus tehokkuutena ja jatkuvuutena sekä sisällöllinen oikeusvarmuus hyväksyttävyytenä. Nämä ulottuvuudet puolestaan kytketään kolmeen suureen oikeusteoreettiseen järjestelmään, jotka ovat oikeuspositivismi, oikeusrealismi ja luonnonoikeusteoria. Abstraktiotiikkailla kiivetään siis kaikkein ylimmille askelmille saakka. Näin edeten tarkastelun abstraktiotas nousee tavattoman korkeaksi. Samalla kokonaiskonseptioon tulee positiivisoikeudellisten käsitteiden ohella koko joukko yleisiä teoreettisia käsitteitä ja ne taas tuovat mukanaan oman problematiikkansa, sillä teoreettisten käsitteiden sisältö ei määrydy eikä jäsenny ensisijaisesti oikeusjärjestyksen pohjalta.

Tutkimuksessa muotoiltu käsitejärjestelmä on hyvin korkean abstraktiotason malli. Sitä voidaan pitää eräänlaisena makrotason ymmärtämisen välineenä, kun hahmotetaan oikeusvarmuuden kategorian eri ulottuvuuksia oikeusteoreettisen käsitejärjestelmän puitteissa. Vaikka esitys sinänsä on valaiseva, siihen kuitenkin sisältyy monia ongelmallisia kohtia, joita tällaiset kokonaiskonseptiot yleensä aina sisältävät. Joka tapauksessa tekijä näkee oikeusvarmuuden hyvin moniulotteisena periaatteena ("the principle of legal certainty in EC law relates to the principle of nonretroactivity and the protection of legitimate expectations in particular, but more profoundly it can be related to the conceptual scale for weighing up and balancing between predictability and acceptability, between formal justice and material fairness, in legal decisionmaking", s. 314).

Yhteenvetona voidaan todeta, että tutkimusasetelma on työssä hyvin haasteellinen eikä tutkijalta ole puuttunut kunnianhimoa. Työ on sängen informatiivinen kokonaisuus, katsottiinpa asiaa käytännön oikeuselämän taikka oikeustieteen - erityisesti oikeusteorian - näkökulmasta. Lisäksi työssä paikannetaan monia sellaisia kysymyksiä, joiden osalta jatkotutkimus olisi tarpeen. Myös tämä seikka kuuluu hyvän väitöskirjan ominaispiirteisiin.