
Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro (toim.)

Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen

Ihmisoikeuksien murroksesta
kansainväliseen vuorovaikutukseen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

Kannen kuva: John Gillmoure/Corbis/SKOY

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446

ISSN-L 1458-0446

ISBN 978-951-855-321-5

Hansaprint Oy, Vantaa 2012

Sisällys

<i>Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro</i> Suomen oikeuden eurooppalaistuminen ja valtiosääntöistymisen 1990–2012	7
<i>Riitta-Leena Paunio</i> Perusoikeudet ihmisten arjessa – eduskunnan oikeusasiamiehen rooli ja sen muutokset	29
<i>Kimmo Sasi</i> Eurooppalaistuminen perustuslakivaliokunnassa	59
<i>Matti Pellonpää</i> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaa koskevasta vuoropuhelusta	69
<i>Pauliine Koskelo</i> Perusoikeusjärjestelmän ongelmakohtia kansallisen lainkäyttäjän näkökulmasta	95
<i>Martin Scheinin</i> Perusoikeuskonfliktit	125
<i>Juha Lavapuro</i> Perusoikeusargumentaation kontrolloitavuudesta	143
<i>Tuuli Heinonen</i> Valtiosääntöoikeus ja oikeuslähdeoppi	179
<i>Tuuli Heinonen</i> Konstitutionaalinen konflikti Suomessa	201
<i>Tuomas Ojanen</i> Räppänä raollaan Eurooppaan – Euroopan unionin perusoikeudet Suomen oikeudessa	241
<i>Mikko Puumalainen</i> Mitä Euroopan unionin perusoikeudet merkitsevät laillisuusvalvonnalle?	265
<i>Janne Salminen</i> Kansallinen valtiosääntöidentiteetti Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä	295
Kirjoittajat	333

Konstitutionaalinen konflikti Suomessa

1 JOHDANTO

Kirjoituksen tarkoituksena on tuomioistuimen aseman selkiyttäminen tilanteessa, jossa se joutuu ottamaan kantaa mahdolliseen ristiriitaan perustuslain perusoikeussäännöksen ja EU-oikeudesta johtuvien velvoitteiden välillä. Toisin kuin kirjallisuudessa on usein annettu ymmärtää, suomalaisia tuomioistuimia ei voida suoraan rinnastaa pluralismikeskustelulle alkusäyksen antaneisiin vanhempien jäsenmaiden valtiosääntötuomioistuihin. Suomessa sekä lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä että tuomioistuinten asema on erilainen, mikä muuttaa niin kontrollin luonnetta kuin tuomioistuinten toimintamahdollisuuksiakin ja viime kädessä vaikuttaa myös siihen, minkälaisina mahdolliset konfliktit syntyvät ja millaisin keinoin niitä voidaan pyrkiä välttämään.¹

Vaikka EU-jäsenyyttä ja perusoikeus uudistusta valmisteltiin käytännössä samanaikaisesti, sen paremmin voimassa oleviin perustuslakeihin kuin EU-jäsenyyden voimaansaattamislakiin tai liittymissopimukseenkaan ei sisällytetty säännöksiä siitä, miten unionin oikeus vaikuttaa kansallisten tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa. Niihin ei myöskään sisällytetty minkäänlaisia säännöksiä koskien kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden välisten ristiriitojen ratkaisemista. Vaikka perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä perusteena sille, että tuomioistuimille annettiin oikeus täydentävään normikontrolliin, oli keskeiseltä osaltaan juuri viisi vuotta aikaisemmin tapahtunut liittyminen Euroopan unioniin, myöskään tässä yhteydessä ei kuitenkaan käsitelty kysymystä mahdollisesta konfliktitilanteesta unionin oikeuden ja kansallisten perusoikeuksien välillä. Siitä, millaiseksi kotimaisen perusoikeusjärjestelmän ja EU-oikeuden suhteen 1990-luvun puolivälissä tarkoitettiin muodostuvan, ei myöskään ole olemassa yhtään nimenomaista dokumenttia, vaan kysymyksen ratkaisua on jäljitettävä useista eri vaiheissa tehdyistä valtiosääntöratkaisuista.

¹ Käytän unionin oikeudesta nimitystä EU-oikeus suoria sitaatteja lukuun ottamatta.

Ennen kuin voidaan siirtyä käsittelemään sitä, miten tuomioistuimen lopulta tulisi toimia, on tarpeen vielä palata pluralismia koskevaan valtiosääntökeskusteluun – jossa asiasta on esitetty toisilleen täysin vastakkaisia tulkintoja – sekä pluralismin luomiseen Suomessa ja perustuslakivaliokunnan asiaa koskevan käytännön muotoutumiseen. Se, että argumentti näin väistämättä muodostuu monivaiheiseksi, ei kuitenkaan merkitse, että kysymyksen käsitteleminen tuomioistuimessa olisi käytännössä aina monimutkaista. Kirjoituksen toiseksi viimeisessä jaksossa esitän oman käsitykseni konfliktin ratkaisemisesta ja sen välttämisestä tuomioistuimessa. Lopuksi kysyn, onko tilanteessa lopulta kyse konfliktista vai vuorovaikutuksesta?

2 PLURALISMI VALTIOSÄÄNTÖKESKUSTELUSSA

Kysymykset siitä, kuinka mahdolliset konfliktit olisi ratkaistava ja voiko Suomessa ylipäätään syntyä valtiosääntökongflikteja, olivat kirjallisuudessa pitkään katvealueella. 1990-luvun puolivälin jälkeen valtiosääntötutkimus suuntautui voimakkaasti uudistettuun perusoikeusjärjestelmään, kun taas EU-jäsenyyden mukanaan tuomista muutoksista mielenkiinnon kohteena olivat lähinnä institutionaaliset ja vallanjakoa koskevat kysymykset.² Vaikka EU-oikeuden etusijaa valtiosääntöisen konfliktin tilanteessa ei valtiosääntökirjallisuudessa useimmiten sen paremmin vahvistettu kuin kiistettykään, harvalukuiset konfliktitilanteita koskevat kannanotot suuntasivat konfliktin ratkaisua koskevia käsityksiä, varsinkin kun ennen perustuslakivaliokunnan 2000-luvulla antamia linjaratkaisuja ne olivat käytännössä ainoita lähteitä, joissa mahdollisia konflikteja ylipäätään käsiteltiin. Konfliktitilanteita koskevat kannanotot eivät kuitenkaan aina rajoittuneet osin teoreettisenaikin pidettyyn realisoituvan konfliktin tilanteeseen, vaan samalla otettiin kantaa kotimaisen perustuslakikontrollijärjestelmän sovellettavuuteen ja sen rajoihin.

Jos suomalaista valtiosääntökeskustelua lukee teoriasta käsin, kiinnittää ensimmäiseksi huomiota kelseniläisen ajattelun puuttumiseen. Samanlaista ajatusta yhdestä hierarkiasta, joka muualla suomalaisessa oikeustieteessä nousee esiin heti 1990-luvun puolivälissä,³ ei tietääkseni ole varsinaisessa

² Tuomas Ojanen, Perus- ja ihmisoikeudet EU-säädösten toimeenpanolakien säätämässä, teoksessa Heikki Kanninen et al. (toim.), Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Heikki Karapuu 30.12.1944–15.6.2006. Helsinki 2009, s. 153.

³ Ks. tähän teokseen sisältyvä kirjoitukseni Valtiosääntöoikeus ja oikeuslähteoppi.

valtiosääntökeskustelussa koskaan esitetty. Suomalaisesta kirjallisuudesta puuttuvat myös täysin sellaiset muista jäsenmaista tutut kannanotot, joissa EU-oikeuden vaikutuksia olisi kategorisesti pyritty rajaamaan suhteessa kansalliseen oikeuteen. Valtiosääntöoikeudessa, kuten ei myöskään tuomioistuinten käytännössä,⁴ EU-oikeus ei koskaan kohdannut varsinaista periaatteellista vastarintaa. Kategorista suomalaisessa valtiosääntökeskustelussa on sen sijaan usein ollut suhtautuminen uudistettuun perusoikeusjärjestelmään.

Ainoa suomalainen kirjoittaja, joka on toistaiseksi pyrkinyt yhdistämään valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun oikeuslähdeopin muutosten analyysiin, on Niilo Jääskinen. Jääskisen mukaan eurooppalaistuneessa kansallisessa oikeudessa juridiikan perusoletuksen variaabelit⁵ muodostavat perustan, jonka pohjalta juristi *luo kontekstuaalisia oikeusjärjestyksiä*.⁶ Näitä ovat: 1. kansallinen oikeus ja sen lähteet, 2. unionioikeus ja sen lähteet, 3. kansallisen normihierarkian periaatteet, 4. unionioikeuden normihierarkian periaatteet, 5. kansallisen oikeuden ja unionioikeuden välistä suhdetta koskevat periaatteet, *jotka ovat peräisin unionioikeudesta*.

Jääskisen mukaan derogaatioperiaate rajoittuu EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhteessa intrasysteemiseksi, eli kansallinen normi ei voi kumota EU-normia ja päinvastoin. Myös *lex superior*-, *lex posterior*- ja *lex specialis*-periaatteet soveltuvat kansalliseen oikeuteen kuuluvien normien välisissä konflikteissa sekä unionioikeuteen kuuluvien normien välisissä konflikteissa, mutta näiden kahden normikategorian välisissä konflikteissa sovelletaan aina unionioikeuden etusijaa ja/tai välitöntä vaikutusta tai tulkintavaikutusta koskevia periaatteita. EU-oikeus myös modifioi kansallisen oikeuden eksklusio- ja subsumptioperiaatteita siten, että eri tulkintavaihtoehdoista on valittava EU-oikeuden kannalta ”paras” vaihtoehto.⁷

⁴ Ensimmäisistä ratkaisuista ks. Niilo Jääskinen, *The Application of Community Law in Finland: 1995–1998*, *Common Market Law Review* 1999, s. 407–441 ja Heikki Kanninen, *EY-oikeuden soveltamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa*. Eräitä kokoavia havaintoja kymmenen vuoden soveltamiskäytännön jälkeen, *Lakimies* 2003, s. 1253–1272.

⁵ Jääskinen perustaa ajattelunsa J. W. Harrisin juridiikan perusoletukseen, joka hänen mukaansa pystyy perinteisiä Kelsenin ja Hartin malleja paremmin vastaamaan kysymykseen EU-oikeuden voimassaolosta ja ottamaan haltuun jäsenvaltion ”eurooppalaistuneen juridiikan”. Ajatus juridiikan perusoletuksesta ei tee täydellistä eroa oikeuspositivismin klassikoihin, vaan se on idealtaan läheistä sukua etenkin Hartin tunnistamissäännölle, olennainen laajennus koskee oikeuden eurooppalaistumista. Ks. Jääskisen esittelyä Harrisin ajattelusta Niilo Jääskinen, *Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia*, Helsinki 2008, s. 153–154 ja 165–167.

⁶ *Ibid.*, s. 154.

⁷ *Ibid.*, s. 155.

Koska Suomen oikeuden ja unionioikeuden suhteessa vallitsee Jääskisen mukaan pluralismi, tämä ei voi olla seurausta oikeusjärjestysten suhteesta sinänsä – esimerkiksi siitä, että kansallinen oikeus johtaisi velvoittavuutensa EU-oikeudesta, kuten Siltala ja Aarnio ovat toisaalla tässä kirjassa käsittelemissään ehdotuksissaan esittäneet.⁸ Koska kansallinen perustuslaki kuitenkin Jääskisen mukaan mahdollistaa Suomessa unionioikeuden täydellisen etusijan,⁹ Suomen osalta pluralismin vaikutukset on käytännössä pitkälti neutraloitu tällä valtiosääntöisellä ratkaisulla: kun EU-liittymissopimus saatiin voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttynä blankettilakina, poikkeuksina Suomen valtiosäännöstä tulivat voimaan myös unionioikeuden yleiset periaatteet, mukaan luettuina etusijaperiaate ja välitön oikeusvaikutus, sekä EU:n toimielinten toimivalta käyttää perussopimusten määrittämässä rajoissa lainsäädäntö-, hallinto- ja tuomiovaltaa Suomessa.¹⁰

Voimaansaattamistekniikka jätti siis Jääskisen mukaan ”vähän jos ollenkaan tilaa kansallisesta valtiosäännöstä seuraaville argumenteille, joilla perusteltaisiin EU-oikeuden kansallisten vaikutusten rajaamista”.¹¹ Myös perustuslakivaliokunnan pitäytyminen perinteiseen poikkeuslakien vaikutusta koskevaan aukkoteoriaan arvioitaessa EU:n toimivallan käyttöä ja perussopimusmuutosten käsittelyjärjestystä poistaa Suomen oikeusjärjestyksen vastustuskyvyn EU-oikeutta kohtaan.¹² Toisin kuin Siltalan esitys, jonka yleiseen ”rakenteistuneisuuden analyysiin” perustuva tarkastelu käytännössä sallii perusoikeuskonfliktit EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön osalta, Jääskisen teoria ei salli kansallisen perustuslain eduksi ratkaistavia perusoikeuskonflikteja Suomessa lainkaan.¹³

Konflikteja voi Jääskisen mukaan kuitenkin syntyä *kaikissa jäsenmaissa* tilanteessa, jossa EU:n tuomioistuin on hyväksynyt kansallisen oikeuden näkökulmasta unionille toimivallan *ultra vires*.¹⁴ Edellä kuvattu esitys on kuitenkin nähdäkseni mahdollinen vain Jääskisen esittämän valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan valossa. Sekä mahdollisia konflikteja, ristiriitojen ratkaisua koskevia periaatteita että oikeuslähdeoppia koskeva esitys rakentuu sen varaan ja asettuu myös siitä riippuvaiseksi.

⁸ Aulis Aarnio, *Tulkinnan taito – Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*, Helsinki 2006, s. 295 ja Raimo Siltala, *Oikeustieteen tieteenteoria*, Vammala 2003, s. 286.

⁹ Jääskinen 2008, s. 49 ja 177.

¹⁰ *Ibid.*, s. 55.

¹¹ *Ibid.*, s. 49.

¹² *Ibid.*, s. 55.

¹³ *Ibid.*, s. 157.

¹⁴ *Ibid.*, s. 157.

Pääasiassa hallinto-oikeuden alaan sijoittuvassa, unionin jäsenyyden vaikutusta virkamiehen ratkaisutoimintaan käsittelevässä vuonna 1996 julkaistussa väitöskirjassaan Suviranta piti valtiosääntöoikeudellisen kysymyksen ratkaisua niin selvänä, että saattoi rajata sen käsittelyn kokonaan varsinaisen tutkimuksensa ulkopuolelle.¹⁵ Tutkimuksensa alussa hän kuitenkin esittelee lyhyesti EU-oikeuden suhdetta Suomen valtiosääntöön. Kansallisen oikeuden näkökulmasta yhteisön oikeuden vaikutustapoja ja mahdollisiin ristiriitatilanteisiin liittyviä ongelmia tulee Suvirannan mukaan tarkastella voimaansaattamislain valossa, jonka mukaan liittymissopimuksen ja perustamissopimusten määräykset on Suomessa saatettu voimaan ”niin kuin siitä on sovittu”. Vaikka kumpaankaan näistä ei sisälly määräyksiä ristiriitojen ratkaisusta, käsky yhteisön oikeuden poikkeuksettomasta etusijasta hallintoviranomaisessa ja tuomioistuimessa on kuitenkin annettu voimaansaattamislaillla ”enemmän tai vähemmän konkludenttisesti”.¹⁶ Suvirannan esitys menee vielä Jääskisen esitystä pidemmälle siinä, että se rajaa perusoikeuskonfliktien lisäksi pois myös sellaiset tilanteet, joissa säädös on annettu toimivalta ylittäen – siitäkin huolimatta, että kirjoittaja itse huomauttaa tällaisen tulkinnan olevan ristiriidassa sekä liittymissopimusta koskevan hallituksen esityksen että perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa.¹⁷

Kun Siltala ja Aarnio pyrkivät pelastamaan perinteisen oikeuslähteopin konstruktion asettamalla ylimmät normistot keskenään suoraan hierarkiseen suhteeseen, edustaa Nieminen puolestaan kantaa, jonka mukaan hierarkian puuttuessa ei voida enää etukäteen lainkaan sanoa, miten oikeusjärjestysten väliset konfliktit tulisi ratkaista. Niemisen mukaan samassa tilassa voi olla samanaikaisesti useita oikeuslähteitä *ilman, että etukäteen voidaan sanoa, mikä niistä on asetettava etusijalle ristiriitatilanteessa*.¹⁸ Valtiosääntöpluralismi merkitsee Niemisen mukaan, että ”ei ole yhtä ainoaa toiset poissulkevaa valtaa eikä oikeuslähdettä, vaan *ne kaikki kilpailevat keskenään tasavertaisina kussakin yksittäisessä tilanteessa*”.¹⁹

¹⁵ Outi Suviranta, Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus. Tutkimus Euroopan unionin jäsenyyden vaikutuksesta virkamiehen ratkaisutoiminnan oikeudellisen ohjauksen rakenteeseen. Vammala 1996. Rajauksen ongelmallisuudesta Kaarlo Tuori, Vastaväittäjän lausunto teoksesta Suviranta, Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus. Lakimies 1996, s. 705.

¹⁶ Suviranta 1996, s. 11–12 ja 14.

¹⁷ Ibid., s. 16 ja alav. 41.

¹⁸ Liisa Nieminen, Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyvä Eurooppa, Vammala 2004, s. 263 alav. 71 (kursivointi TH).

¹⁹ Ibid., s. 246.

Niemisen kanta jää kuitenkin sikäli osin avoimeksi, että monet hänen Suomea koskevat kannanotonsa vaikuttavat pikemminkin viittaavan suureen ”ennaltamääräytyneisyyden asteeseen” eikä ole täysin selvää, että tämän kaltaiset kysymykset tulisivat ajankohtaisiksi Suomessa: vaikka EU-oikeuden etusijasta kansalliseen lainsäädäntöön, myös perustuslakiin nähden, ei otettu Suomen EU-jäsenyys sopimukseen minkäänlaista mainintaa, siitä on ”kuitenkin koko ajan tosiasiallisesti lähdetty” ja se oli osaltaan syy supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle voimaansaattamislakia hyväksyttäessä. Koska monia EU-säädöksiä ei edes saa saattaa voimaan valtiosisäisesti, niiden normihierarkkinen asema ei Niemisen mukaan määräydy voimaansaattamislain mukaan niin kuin on tilanne muuten kansainvälisten sopimusten suhteen dualistisessa järjestelmässä. Niemisen mukaan myöskään *eduskunta* ei voi myöhemmin poiketa esimerkiksi EU:n direktiivin määräyksistä edes siinä tapauksessa, että ne olisivat ristiriidassa perustuslain kanssa. Siten myöskään *lex superior-* ja *lex posterior-*periaatteet eivät kumpikaan tule tässä yhteydessä sovellettaviksi.²⁰

Myöskään Jyrängin mukaan EU-oikeuden etusija ei perustu normihierarkiaan sanan kelseniläisessä merkityksessä. Palatessaan teemaan useaan otteeseen eri yhteyksissä hän on kuitenkin antanut sille mahdollisesti hiukan toisistaan eriäviä perusteluja. EU:hun liittymistä seuraavana vuonna julkaistussa kirjoituksessaan Jyränki liitti jäsenvaltiolla olevan oikeusjärjestysten suhdetta koskevan liikkumavaran *valtion poliittiseen ja taloudelliseen vaikutusvaltaan*.²¹ Myöhemmin hän viittaa asian ratkaisemiseen *liittymissopimuksella*.²² Etusijan antaminen yhteisönormille *soveltamistilanteessa* on toisaalta Jyrängin mukaan kuitenkin puhtaasti tosiasiallinen ratkaisu, viime kädessä valtakysymys.²³

Vaikka Jyränki on esittänyt joitakin suomalaisen valtiosääntötutkimuksen kaikkein kriittisimmistä puheenvuoroista suhteessa EU-oikeuden vaikutukseen,²⁴ hänen johtopäätöksensä konfliktin ratkaisun suhteen on pitkälti sama

²⁰ *Ibid.*, s. 242–243.

²¹ Antero Jyränki, Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö, Oikeustiede–Jurisprudentia XXIX:1996, s. 27.

²² Antero Jyränki, Uusi perustuslakimme, Turku 2000, s. 182 ja 280 ja Jyränki, Valta ja vapaus, Helsinki 2003, s. 362–364.

²³ Jyränki 2003, s. 360–362.

²⁴ ”Kun suomalainen tuomioistuin tai muu viranomainen perustaa ratkaisunsa tai muun toimensa EY-asetukseen tai EY:n direktiiviin, jolla on välittömiä oikeusvaikutuksia, julkisen toiminnan lainalaisuusvaatimukseen liittyvä kytkeä edustukselliseen demokratiaan ja

kuin edellisillä kirjoittajilla. Jos *tuomioistuimessa* samassa tilanteessa nousee esiin kysymys sekä perustuslain että EU-oikeuden etusijasta suhteessa taval- lisen lain säännökseen, on tuomioistuimen ensin tutkittava, onko EU-sään- nökselle annettava etusija kansalliseen säännökseen nähden. Jos on, tällöin ei enää erikseen tule käsitellä kysymystä etusijan antamisesta perustuslaille 106 § nojalla, vaan kysymys jää tältä osin sivuun.²⁵

Sama ajatus esitetään myös Jyrängin ja Husan vuoden 2012 valtiosään- töoikeuden oppikirjassa, jossa ilmiö on nyt saanut uuden nimen; kotimaisen perustuslakikontrollin väistymisessä on kyse *tilannekohtaisesta tilapäissy- jäytymisestä*.²⁶ Lisäksi Jyränki ja Husa pyrkivät paikantamaan EU-oikeuden etusijan hallituksen esityksen kohtaan, jossa viitataan yhteisön oikeuden normin soveltamiseen sen kanssa ristiriitaisen normin sijaan *tämän sää- döshierarkkisesta tasosta riippumatta*.²⁷

Ojanen on kritisoinut Jyrängin ajattelua siitä, ettei EU-oikeudella ja ko- timaisilla perusoikeuksilla ylipäätään näytä olevan siinä mitään tekemistä toistensa kanssa.²⁸ Kun Jyrängin mukaan ”jäsenyys sopimus rajasi valtiosi- säisen perusoikeusjärjestelmän vaikutusalan ulkopuolelle niin EY-normien asettamisen kuin niiden soveltamisen Suomessa”,²⁹ kyse ei siis ole ainoas- taan siitä, että ratkaisemattoman konfliktin tilanteessa etusija olisi annettava EU-oikeudelle, mikä on yleinen näkemys, vaan EU-oikeuden soveltaminen sinänsä rajaa pois kansallisten perusoikeuksien soveltamisen jo silloin, kun mitään ristiriitaa ei ole käsillä.³⁰

Ensimmäinen artikkeli, joka pyrkii systemaattisesti vastaamaan kysy- mykseen siitä, miten suomalaisen tuomioistuimen tulisi toimia varsinaisessa konfliktitilanteessa, on julkaistu niinkin myöhään kuin vuonna 2003. Ojasen

eduskunnan ensisijaisuuteen väistyy demokratiavajeen vuoksi taka-alalle. Jäljelle jää puhdas legalismi, oikeussäännön tarkan noudattamisen vaatimus. Teesi EY-oikeudesta erillisenä oikeusjärjestyksenä rikkoo oikeusjärjestyksen ykseyden; EY-oikeutta koskeva etusijasääntö käy vastoin konstitutionalimin periaatteeseen sisältyvää vaatimusta kansallisen perustuslain ylemmänasteisuudesta.” Jyränki 2000, s. 82.

²⁵ Ibid., s. 270.

²⁶ Antero Jyränki ja Jaakko Husa, Valtiosääntöoikeus, Hämeenlinna 2012, s. 364.

²⁷ ”Nämä muutamat kursivoidut sanat jäivät liittymissopimusta koskevissa eduskunta-asiakir- joissa ainoaksi oikeuslähdeopillisesti paikannettavaksi viittaukseksi siihen, että sopimuksella – joka saatettiin valtiosisäisesti voimaan poikkeuslailla – omakuttiin Suomessa sovellet- tavaksi primaarioikeuden säännön kaltainen periaate EU-oikeuden etusijasta kansallisiin perustuslakeihinkin nähden.” Ibid., s. 105.

²⁸ Tuomas Ojanen, Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä. Lakimies 2003, s. 1150.

²⁹ Jyränki 2003, s. 466.

³⁰ Ojanen 2003, s. 1163.

artikkelin ”Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä”³¹ jälkeen seuraavat suoraan konfliktitilanteita käsittelevät artikkelit on julkaistu vasta vuonna 2009.³² Ojasen mukaan EU-oikeuden ja perusoikeusnormien mahdollista *ristiriitaa ei ole hyödyllistä ottaa tarkastelun lähtökohdaksi*, pikemminkin valtaosassa toimeenpanotilanteista lainsäätäjällä on riittävästi liikkumavaraa ottaa huomioon sekä kotimaisista perusoikeusnormeista että Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset.³³ Kyse on siis siitä, miten tämä liikkumavara käytetään ja mitä tapahtuu tilanteessa, jossa se ei riitä.

Ojasen mukaan perusoikeuksien aseman vahvistuminen EU-oikeudessa on merkinnyt perus- ja ihmisoikeuksien kotimaisten, kansainvälisten ja EU-oikeudellisten suojajärjestelmien lähentymistä toisiinsa siinä määrin, että perus- ja ihmisoikeuksien kannalta asianmukaiseen lopputulokseen voidaan useimmissa tilanteissa päätyä yhtä hyvin kansallisen oikeuden kuin EU-oikeudenkin näkökulmasta. EU-säädösten toimeenpanossa onkin nykyään perusteltua omaksua olettama niiden koherenssista (*koherenssiolettama*). EU-oikeuden ja kansallisten perusoikeuksien välistä suhdetta ei siis enää ole mielekästä hahmottaa edes kansallisella tasolla ensisijaisesti siitä näkökulmasta, kumpi niistä on ensisijainen tai määräävä. Vielä vähemmän on mielekästä ajatella, että EU-oikeuden toimeenpanotilanteissa olisi yksioikoisesti kyse siitä, että EU-säädökset rajoittavat tai estävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.³⁴ Ajatus merkitsee toisaalta, että EU-oikeutta voidaan ja myös tulee tiettyyn rajaan saakka tulkita koherenssiolettaman mukaisesti,³⁵ toisaalta siitä seuraa, että koska kyseessä on olettama, sen täytyy olla kumottavissa.

Konfliktin osalta tilannetta onkin Ojasen mukaan tulkittava päinvastoin kuin muut äsken käsitellyt kirjoittajat ovat esittäneet: perustuslain 22 §:n nojalla perusoikeusnormien ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sitovuus ulottuu myös EU-oikeuden valtiosisäiseen toimeenpanoon ja soveltamiseen, koska vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttäminen *ei liittynyt perusoikeuksiin* vaan Suomen täysivaltaisuuden rajoittamiseen. Kun perus-

³¹ Ibid., s. 1149–1168.

³² Ojanen, Perus- ja ihmisoikeudet EU-säädösten toimeenpanolakien säätämässä, teoksessa Puhuri käy, Helsinki 2009, s. 129–174 ja Heikki Kanninen, Euroopan yhteisön oikeuden normihierarkia ja kansallinen lainsoveltaja, teoksessa Puhuri käy, Helsinki 2009, s. 175–244.

³³ Ojanen 2009, s. 131.

³⁴ Ibid., s. 133.

³⁵ Ks. perus- ja ihmisoikeuksien toimeenpanon kannalta olennaisista EU-oikeuden periaatteista *ibid.*, s. 135–138.

oikeuksien aineelliseen suojaan kuuluu perusoikeuspoikkeuksien rajoittaminen mahdollisimman suppeiksi ja kun vaikeutetun käsittelyjärjestyksen syyt eivät nimenomaisesti liittyneet kotimaisiin perusoikeusnormeihin, ei voida ajatella, että liittymissopimus muodostaisi jonkinlaisen kategorisen poikkeuksen suhteessa perustuslain perusoikeusnormeihin.³⁶

Näin ollen perustuslain perusoikeusnormisto on valtiosääntöoikeudellisesti *lex superior* suhteessa liittymissopimuksen voimaansaattamislakiin ja itse asiassa myös *lex posterior*, koska liittymissopimus tuli voimaan 1.1.1995 ja perusoikeusuudistus vasta 1.8. samana vuonna. Lisäksi kotimaisten perusoikeusnormien ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vaikutuksia EU-säädösten toimeenpanossa on Ojasen mukaan arvioitava ennen muuta *uuden perustuslain* valossa.³⁷

Palaan Ojasen esitykseen vielä myöhemmin, mutta sanottakoon jo tässä vaiheessa, että itse pidän hänen esittämäänsä johtopäätöstä oikeampana. Jos perusoikeuksien suojaa olisi haluttu voimaansaattamislailalla rajoittaa, se olisi pitänyt tehdä eksplisiittisesti. Ei siis voida ajatella, että perusoikeuksia olisi rajoitettu ”konkludenttisesti”, tai että niitä olisi muuten ”tosiasiallisesti rajoitettu” ilman, että siitä on jäänyt jälkeäkään liittymistä koskeviin asiakirjoihin. Ei myöskään tule kyseeseen, että perusoikeuksia olisi rajoitettu välillisesti EU-oikeuden ”yleisen” etusijan mukana, eikä aukkteoria itsessään ratkaise kysymystä, koska perusoikeudet eivät kuulu liittymissopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä perustuslakiin tehdyn ”aukon” alaan. Se, että sekä EU-oikeus että kansallinen perustuslaki *soveltuvat samaan kysymykseen*, ei toisaalta vielä merkitse, että ne joutuisivat keskenään ristiriitaan – konflikti on aina poikkeus, ei pääsääntö – eikä myöskään EU-oikeudesta johtuva etusijavaatimus edellytä kansallisten perusoikeussäännösten syrjäytymistä tilanteessa, jossa konfliktia ei vielä ole käsillä.

3 PLURALISMIN LUOMINEN JA SEN EDELLYTYKSET

Oma kysymyksensä on kuitenkin vielä se, missä määrin kansallisten perusoikeuksien kategorinen alistaminen EU-oikeudelle *sen sisällöstä riippumatta* olisi tosiasiaassa ollut mahdollista. Jos asiaa tarkastelee nykyisen perustuslain 73 §:n perusoikeuspoikkeuksille asettamien edellytysten va-

³⁶ Ibid., s. 145–147.

³⁷ Ibid., s. 146–147.

lossa, on vähintäänkin epäselvää, olisiko kirjallisuudessa kuvatun kaltainen perusoikeussäännökset tarvittaessa täydellisesti syrjäyttävä etusija enää ylipäätään toteutettavissa poikkeuslailla. Vaikka uudessa perustuslaissa poikkeuslakien käyttö pyrittiin rajaamaan lähinnä juuri kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseen,³⁸ se sallii perusoikeuksiin tehtävän ainoastaan rajattuja poikkeuksia. Tällöinkään poikkeuslakimenettelyn käyttäminen ei oikeuta puuttumaan esimerkiksi perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen.³⁹

Tarkasteltaessa EU-oikeuden suhdetta kansallisiin perusoikeuksiin ei kuitenkaan ole riittävää ottaa huomioon ainoastaan näitä kahta järjestelmää, vaan itse asiassa myös kolmas suuri valtiosääntöinen mullistus, liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990, vaikuttaa osaltaan kysymyksen ratkaisuun. Kuten pyrin seuraavassa osoittamaan, jo ihmisoikeussopimuksen voimaantulo ja perus- ja ihmisoikeusjärjestelmien vähittäinen lähentyminen olisivat rajanneet pois osan niistä ratkaisuista, joita on kirjallisuudessa sittemmin usein pidetty itsestään selvinä.

Verrattuna perusoikeusjärjestelmän ja EU-oikeuden suhteeseen, mistä perustuslaki vaikenee kokonaan, perustuslain suhde Euroopan ihmisoikeussopimukseen on nykyisin varsin selvä. Samoin kuin EU-jäsenyys, liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen saatettiin voimaan poikkeuslailla, eli sopimus itsessään on voimassa eduskuntalain tasoisena säädöksenä. Liittymisen yhteydessä antamassaan lausunnossa valiokunta tunnetusti korosti, että sopimus on valtiosisäisästi ”samassa asemassa kuin lait yleensä”, mihin sisältyi myös viesti tuomioistuimille: ihmisoikeussopimuksen tulisi olla alusta saakka myös tuomioistuimissa sovellettavaa oikeutta.⁴⁰

Toisin kuin joskus on esitetty, tätä valiokunnan lausumaa ei enää voida lukea siten, että ihmisoikeussopimus olisi ”vain” samassa asemassa kuin lait yleensä, sillä ihmisoikeussopimuksen valtiosisäinen asema vahvistui vaiheittain vielä viisi vuotta myöhemmin perusoikeusuudistuksen yhteydessä ja osin välillisesti vielä vuonna 2000 perustuslain 106 §:n säätämisen myötä. Siltä osin kuin on kyse Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita vastaavien säännösten sisällyttämisestä perustuslain tekstiin, myöhempää

³⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5. Poikkeuslakien pääkäyttöala on nykyisin EU-oikeus.

³⁹ Jyräki 2000, s. 174. Valiokunta piti selvänä, että kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevan 95.2 §:n mukaisesti ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä voimaansaattatut lait ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslakeja ja näin ollen niihin kohdistuu myös perustuslain 73 §:ssä säädetty rajatun poikkeuksen vaatimus. PeVM 10/2008 vp, s. 28.

⁴⁰ PeVL 2/1990 vp, s. 2.

perusoikeusuudistusta voidaan Scheininin mukaan luonnehtia ihmisoikeussopimuksen transformaatioksi perustuslain tasolla.⁴¹ Perustuslain viittaus-säännösten kautta ihmisoikeussopimusten voidaan Pellonpään mukaan sanoa saavan ”välillistä” perustuslaillista asemaa⁴² ja Viljanen puolestaan puhuu tässä yhteydessä ihmisoikeusvelvoitteiden valtiosääntöistymisestä.⁴³

Perusoikeusuudistuksen nimenomaisiin tavoitteisiin myös kuului perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien sisällöllinen lähentäminen suhteessa toisiinsa ja ihmisoikeussopimukset, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus, toimivat monessa suhteessa perusoikeusuudistuksen keskeisimpinä esikuvina.⁴⁴ Nykyisen perustuslain kannalta ihmisoikeussopimukset muun muassa myös osoittavat sen äärirajan, jonka ylityttyä ei voida enää turvautua vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttämiseen, vaan ristiriita on poistettava lakiehdotusta muuttamalla tai lain säätämisestä on luovuttava.

Vaikka edellä kuvatut muutokset tulivat voimaan vasta EU:hun liittymisen jälkeen, ei perusoikeusuudistukseen ilmestynyt tyhjästä. Lopullinen irtautuminen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmien erillisyyttä koskevasta teesistä tapahtui vasta perusoikeusuudistuksen valmistelun ja eduskuntakäsittelyn yhteydessä, mutta perustuslakivaliokunnan käytännössä siitä oli vähitellen alettua irtautua jo 1980-luvun aikana.⁴⁵ Perustuslakivaliokunta oli myös jo 1980-luvulla linjannut perusoikeuspoikkeuksille asetettavia edellytyksiä

⁴¹ Martin Scheinin, *Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä*, teoksessa Pekka Hallberg et al. (toim.), *Perusoikeudet*, Juva 1999, s. 197.

⁴² Matti Pellonpää, *Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unioni*, *Lakimies* 2005, s. 72. (Pellonpää 2005b)

⁴³ Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*, Vantaa 2001, s. 270. Perusoikeusuudistuksessa perustuslain neljään eri säännökseen otettiin myös suora viittaus kansainvälisiin ihmisoikeuksiin. Näistä keskeisin on 22 §:n yleissäännös, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava sekä perusoikeuksien että ihmisoikeuksien toteutuminen. PL 22 § muodostaa myös perustuslaintasoisien oikeusperustan sekä ”perusoikeusmyönteiselle” että ”ihmisoikeusystävälliselle” laintulkinnalle ja siinä viitataan ihmisoikeussopimukseen yleisessä muodossa, ei ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Myös perustuslakivaliokunnan erityisenä tehtävänä on 74 §:n mukaan valvoa paitsi säädettävien lakien ja muiden valiokunnan käsittelemien asioiden perustuslainmukaisuutta myös niiden suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeuksiin.

⁴⁴ Veli-Pekka Viljanen mukaan ihmisoikeussopimusten vaikutus oli hyvin välitön myös yksittäisten perusoikeussäännösten muotoiluihin ja selvästi välittömämpi kuin esimerkiksi ulkomaisten perustuslakien vaikutus. Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset*. *Lakimies* 1996, s. 790. Perustuslain perusoikeussäännösten vastineista Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja kotimaisten perusoikeussäännösten kotimaisuudesta ks. Viljanen 2001 s. 279–280 ja Viljanen 1996, s. 788–792.

⁴⁵ Scheinin 1999, s. 195–197. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien ”erillisyysteesin” murentumisesta ja perusoikeusuudistuksesta ”erillisyysteesin antiteesinä” ks. myös Viljanen 1996, s. 792–797.

korostaessaan yleisesti muun muassa perusoikeuksia koskevien poikkeuslakien käytön rajoittamista mahdollisimman suppeaksi.⁴⁶ Samoin valiokunta oli korostanut, ettei perusoikeuksia pidä sanonnallisestikaan kaventaa enempää kuin on välttämätöntä⁴⁷ eikä perusoikeuksiin puuttumisen tule olla ankarampaa kuin on välttämättömästi tarpeen,⁴⁸ mikä liittyi suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa vakiintuneeseen perusoikeuksien rajoitusten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukseen.

Liittyminen ihmisoikeussopimukseen merkitsi myös, että osa sellaisista lainsäädäntöhankkeista, jotka olisivat aikaisemmin olleet hallitusmuodon perusoikeussäännösten estämättä toteutettavissa poikkeuslakeina, olisivat nyt olleet kansainvälisten sitoumusten vastaisia. Vaikka pelkästään valtiosääntöiseltä kannalta arvioituna poikkeuslakimenettelyn käyttämiselle ei siis vielä tuolloin olisi ollut esteitä, rajoittivat ihmisoikeussopimukset faktisesti poikkeuslakimenettelyn käyttöalaa.⁴⁹ Myös perustuslakivaliokunnan mukaan ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsi aina kansainvälisen velvoitteen rikkomista siitä riippumatta, missä sääätämisjärjestyksessä säännösehdotus on Suomessa käsitelty. Valiokunta katsoikin jo lausunnossaan PeVL 12/1982 vp, *ettei perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttäminen oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä*.

Jos tarkoituksena siis olisi ollut perusoikeussuojan tekeminen ehdolliseksi siten kuin on esitetty, valiokunnan olisi luullut tarkistavan kantaansa, mutta mitään tällaista ei liittymisen yhteydessä tapahtunut. Se, ettei valiokunnan aiemmasta käytännöstä yleisemminkään ollut tarkoitus irtaantua, on ilmeistä muun muassa juuri perusoikeusuudistusta koskevan, samaan aikaan EU-jäsenyyden kanssa valmistellun hallituksen esityksen perusteella.⁵⁰ Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella onkin vaikea päätyä mihinkään muuhun johtopäätökseen kuin siihen, että kun perusoikeuksien alistaminen EU-oikeudelle kirjallisuudessa kuvatulla tavalla sen sisällöstä riippumatta olisi näin ollen merkinnyt poikkeamista myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksistä, ei kansallisia perusoikeuksia olisi ylipäättäen voitu

⁴⁶ Esim. PeVL 5/1981 vp.

⁴⁷ Esim. PeVL 13/1985 vp ja PeVL 4/1986 vp.

⁴⁸ Esim. PeVL 6/1983 vp.

⁴⁹ Viljanen 1996, s. 796 ja Viljanen 2001, s. 62–63. Myös Scheininin mukaan ihmisoikeussopimukset asettavat sääätämisjärjestyksestä riippumattoman ehdottoman esteen sellaiselle perusoikeuksiin kajoamiselle, joka ei mahdu sopimusmääräysten hyväksymien rajoitusten piiriin. Scheinin, Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa, Jyväskylä 1991, s. 302.

⁵⁰ HE 309/1993 vp.

kategorisesti alistaa EU-oikeudelle siten kuin on esitetty *siinä menettelyssä*, jota EU:hun liittymisen yhteydessä käytettiin.

Ottaen huomioon, ettei liittymisen yhteydessä säädetyllä poikkeuslailla tehty lainkaan rajoituksia kansallisten perusoikeuksien suojaan ja ettei perusoikeuksia olisi voitukaan täydellisesti alistaa EU-oikeudelle, voidaan kysyä, mistä on peräisin se laajalle levinnyt (väärin) käsitys, että Suomen perustuslaki sallisi EU-oikeuden ehdottoman ja kategorisen etusijan?

Yksi mahdollinen vastaus löytyy jo liittymisasiakirjoista. On sinänsä totta, että EU-liittymissopimus saatettiin voimaan ”niin kuin siitä on sovitettu” supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, kuten EU-oikeuden kategorista etusijaa puoltavat kirjoittajat esittävät. Ratkaisu, joka tällöin tehtiin suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin, ei kuitenkaan ollut se, että niiden suojaa olisi rajoitettu suhteessa EU-oikeuteen. Päinvastoin, poikkeuslailla säätäminen *ei* ollut tarpeellista perusoikeuksien vuoksi, koska Euroopan unionin suunnasta ei katsottu aiheutuvan uhkaa perusoikeuksien toteutumiselle. Hallituksen esityksen mukaan:

”Euroopan yhteisö on lainsäädännössään ja muussa toiminnassaan sidottu ihmisoikeuksiin ja perusvapauksiin sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä ja jäsenvaltioiden ratifioimissa ihmisoikeussopimuksissa, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.

Vaikka EY on päätöksenteossaan sidottu perusoikeuksiin, suoja ei ole täsmälleen sama kuin Suomen nykyisessä perus- ja ihmisoikeusjärjestelmässä. ... EU:n neuvostolla on lähinnä maataloustuotteiden ja ydinenergian säännöstelyyn liittyvissä *erityistilanteissa* toimivalta hyväksyä säännöksiä, joista olisi Suomessa säädettävä poikkeuslaeilla. Näiltä osin EU-jäsenyys *voisi heikentää perusoikeuksien menettelyllistä* suojaa. *Perusoikeuksien olennaiseen sisältöön puuttuminen ei kuitenkaan kuulu EY:n toimivaltaan.*⁵¹

Syy siihen, ettei poikkeuslakia ollut tarpeen säätää perusoikeuksien takia oli siis se, että Euroopan unioni *on* toiminnassaan sidottu ihmis- ja perusoikeuksiin. Hiukan paradoksaalisesti tämä merkitsee, että jos EU tästä huolimatta kuitenkin yksittäisessä tapauksessa syyllistyisi ihmis- tai perusoikeuksien loukkaukseen tai jos yksittäinen säädös johtaisi ristiriitaan kotimaisten perusoikeuksien kanssa, ei liittymissopimus tällaisessa tapauksessa antaisi edellytyksiä saattaa voimaan perusoikeuksien kanssa ristiriidassa olevaa lainsäädäntöä, kuten on myöhemmin myös tapahtunut.

Kun perusoikeuksien olennaiseen sisältöön puuttumisen ei tulkittu, periaatteessa aivan oikein, kuuluvan EU:n toimivaltaan, merkitsee se samalla,

⁵¹ HE 135/1994 vp, s. 24 (kursivointi TH).

että jos EU kuitenkin kaikesta huolimatta syyllistyisi perusoikeuksien olennaista sisältöä koskevaan loukkaukseen, tällainen loukkaus olisi siis hallituksen esityksestä ilmenevän tulkinnan mukaan *sekä* perusoikeuksien suoja koskeva loukkaus *että* toimivallan ylitys.

Tällä ratkaisulla mahdollistettiin se, että EU-oikeus voitiin saattaa voimaan ”niin kuin siitä on sovittu” ja kuitenkin samalla luoda eurooppalaisen mallin mukainen tilanne, jossa kansallisen perustuslain perusoikeussäännökset säilyttävät viimesijaisen ylemmänasteisuutensa suhteessa EU-oikeuteen. Lainsäätäjä joko onnistui olemaan tässä kohtaa hiukan sinisilmäinen toivoessaan ennakkollisesti pois kaikki ristiriitojen mahdollisuudet EU-oikeuden ja kansallisen perusoikeusjärjestelmän väliltä tai, mikä on myös mahdollista, se tiesi hyvin mitä se oli tekemässä.

Asiakirja-aineistossa ainoa selkeä viittaus siihen suuntaan, että lainsäätäjä ehkä sittenkin tiesi, löytyy kirjallisuudessa jostain syystä lähes kokonaan unohtuneesta EU-jäsenyyden vaikutuksia Suomen valtiosääntöön käsittelevästä valtiosääntökomitea 1992:n mietinnöstä. Paitsi että komitea käsittelee konfliktin tilannetta mietinnössään suoraan, se myös käsittelee sitä tavalla, joka sisältönsä perusteella näyttää mahdollisesti muodostavan taustan hallituksen esityksen edellä siteeratulle EU:n toimivaltaa käsittelevälle kohdalle. Komitea yksilöi mahdollisen konfliktin tilanteiksi erityisesti omaisuuden suoja koskevat konfliktit, koska omistusoikeuden perustuslaillinen suoja on Suomessa laajempi kuin muissa jäsenmaissa. Lähes samoin kuin hallituksen esityksessä, se viittaa maatalouden ylituotantoa, ydinenergiaa ja talouspakotteita koskeviin menettelyllisiin seikkoihin mahdollisina ristiriidan lähteinä sekä EU:n lainsäädännön mukaiseen omaisuuden suojan tasoon ristiriitojen realisoitumista estävänä tekijänä.⁵²

Toisin kuin hallituksen esitys, valtiosääntökomitea 1992:n mietintö jatkuu kuitenkin suoralla viittauksella Saksan perustuslakituomioistuimen Maastricht-tuomioon, jonka mukaan EU ylittää toimivaltansa, jos sen lainsäädännössä rajoitetaan perusoikeuksien loukkaamatonta ydinsisältöä ja loukkaus voidaan näin ollen tutkia kansallisessa menettelyssä. Komitean mukaan ”samalla perusteella voitaisiin Suomessa jättää soveltamatta EU-lainsäädäntöön liittyvä perusoikeusrajoitus, jos kysymyksessä todella olisi perusoikeuden ydinolemusta loukkaava rajoitus”.⁵³ Valtiosääntökomitea seurasi Saksan perustuslakituomioistuimen käytäntöä reaaliajassa, koska

⁵² Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö, Komiteamietintö 1994:4, s. 334–335. ”Maastricht-tuomio” (1993); BVerfGE 102, 147.

⁵³ Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö s. 335.

Maastricht-tuomio annettiin lokakuussa 1993 ja komitea jätti mietintönsä valtioneuvostolle maaliskuussa 1994.

Toisin kuin Jyränki ja Husa esittävät, myös liittymissopimusta koskeva hallituksen esitys sisältää EU-oikeuden etusijan suhteen enemmänkin ristiriitaisia kuin sen varauksetta hyväksyviä elementtejä. Myös ainakin kaksi muuta kohtaa hallituksen esityksessä saattavat olla tulkittavissa siten, että yksittäisten ristiriitojen vaara tiedostettiin jo lain säätämisvaiheessa. Hallituksen esityksessä todetaan, että vasta tulossa ollut perusoikeusuudistus ”*ei lisäisi* kansallisen ja EU:n perusoikeusjärjestelmän ristiriitojen vaaraa, mutta vaikuttaisi siten, että perusoikeussuojaan liittyvät kysymykset pystyttäisiin entistä useammin ratkaisemaan kansallisessa menettelyssä”. Tämä merkitsee samalla käytännössä ristiriitojen mahdollisuuden tunnustamista, joskin tässä kohtaa siis vain perusoikeusjärjestelmien välisessä suhteessa.⁵⁴ Toisaalla todetaan, että EU-oikeuden etusija soveltuu *lähtökohtaisesti* kaikkeen sen kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön, mikä ei myöskään viittaa täysin poikkeuksettomaan etusijaan.⁵⁵ Pikemminkin se vastaa hyvin pitkälti pluralismin huomioon ottavissa EU-oikeuden esityksissä annettua etusijan kuvausta; EU-oikeudella on etusija suhteessa *kaikkean* kansalliseen lainsäädäntöön – siis periaatteessa.

Perustuslakivaliokunta siunasi hallituksen esityksessä suhteessa perusoikeuksiin otetut kannat. Hallituksen esityksestä poiketen valiokunta muun muassa totesi ennakkoratkaisumenettelyn olevan ristiriidassa silloisten ylintä tuomiovaltaa koskevien hallitusmuodon pykälien 53 ja 56 kanssa,⁵⁶ mutta perusoikeuksista se ei lausunut sanaakaan. Toisin sanoen, ei ristiriitoja perusoikeussäädösten kanssa. EU-oikeuden etusijaperiaatteesta se lausui seuraavaa:

”Tämän periaatteen mukaan konkreettisessa soveltamistilanteessa yhteisön toimivallan rajoissa annettua normia on sovellettava sen kanssa ristiriitaisen kansallisen normin asemesta tämän säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta. ... Esityksen perusteluissa todetaan aivan oikein, että etusijaperiaatteen omaksuminen vaatii perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Tämä periaate *ei perustu nimenomaisesti sopimusmääräyksiin*, vaan EY:n tuomioistuimen tulkintoihin perustamissopimuksista ja niiden mukaisesta toimivallanjaosta. Tämän johdosta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että *sovellettavien viranomaisten kannalta tilanne saattaa jäsenyyden oloissa*

⁵⁴ HE 135/1994 vp, jakso 4.9.

⁵⁵ ”Yhteisön oikeudella on etusija suhteessa lähtökohtaisesti kaikkeen sen kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön riippumatta tämän säädöshierarkkisesta tasosta”, *ibid.*, jakso 3.2.2.

⁵⁶ PeVL 14/1994.

*muodostua epätydyttäväksi verrattuna ETA-sopimukseen, jonka voimaansaattamislaissa on etusijaperiaatteesta nimenomaiset säännökset.*⁵⁷

Voimaansaattamislain säätäminen poikkeuslakina oli siis kyllä yleisesti ottaen tarpeellista muun muassa juuri EU-oikeuden etusijan vuoksi, kuten on esitetty, mutta samalla ratkaisulla ei joko ymmärretty tai todennäköisesti edes haluttu antaa nimenomaisia edellytyksiä sille, että etusijaa voitaisiin ratkeamattoman ristiriidan tilanteessa soveltaa myös suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin.

Kysymys ratkaistiin siis siten, että sitä ei ratkaistu. Jälkikäteen arvioituna ei olisi mielestäni toisaalta myöskään täysin oikein sanoa, että asian ratkaiseminen jätettiin *ainoastaan* myöhemmän käytännön varaan tai että nykyinen oikeustila perustuisi pelkästään perustuslakivaliokunnan myöhempään 2000-luvun käytäntöön. Kun perusoikeuksien kanssa suurelta osin samansisältöisiä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiä ei olisi voitu tehdä täysin ehdollisiksi supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja seitsemän kuukautta myöhemmin voimaan tullessa perusoikeusuudistuksessa muodostettiin linkki ihmisoikeuksista perusoikeuksiin suoraan perustuslain tasolla, jo nämä valtiosääntötason ihmisoikeuskytkennät käytännössä pakottavat ainakin jonkinlaiseen *so lange* -tulkintaan. Ei ole mahdollista samaan aikaan pitää kiinni ihmisoikeuksista perusoikeussuojan ehdotonta vähimmäistasoa määrittävinä kriteereinä ja siitä, että EU-oikeudella on kategorinen etusija suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin *täysin* sen sisällöstä riippumatta.

Sille myöhemmissä oikeustieteen kannanotoissa usein esitetylle käsitykselle, että koko perustuslaki perusoikeudet mukaan lukien oli liittymisen yhteydessä *eksplisiittisesti tarkoitus* alistaa EU-oikeudelle, ei löydy tukeamistään liittymisasiakirjoista. Myöskään vuoden 1995 perusoikeusuudistusta koskevista asiakirjoista ei löydy minkäänlaista tukea sille käsitykselle, että voimaan tuleva uusi kotimainen perusoikeusjärjestelmä olisi missään suhteessa ”vajaatehoinen” suhteessa EU-oikeuteen⁵⁸ eikä mistään vuosina

⁵⁷ Ibid. (kursivointi TH).

⁵⁸ Hallituksen esityksessä HE 309/1993 vp arvioitiin perusoikeusuudistuksen suhdetta Euroopan yhdentymiskehitykseen seuraavasti: ”Yhteisönormisto ei korvaa kansallisia perusoikeussäännöksiä, vaan yhteisön oikeusjärjestelmä toisaalta itse tukeutuu kansallisiin valtiosääntöihin ja toisaalta asettaa eräissä erityiskysymyksissä vähimmäistason, joka on turvattava yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan kansallisen oikeussuojan mahdollisesta aukollisuudesta huolimatta.

Kansallisen perusoikeusnormiston tavoitetaso voi olla vahvempi tai heikompi kuin mitä taataan yhteisönormeilla. Jos kansallisen perusoikeusturvan taso on yhteisöoikeutta

1995 ja 2000 tehdystä valtiosääntöratkaisuista etenkään voida johtaa sel- laista *mahdollista konfliktia jo edeltävää* kotimaisen perustuslakikontrollin täydellistä syrjäytymistä kuin Jyräki ja Husa vielä vuonna 2012 esittävät.

Myöhemmin Lissabonin sopimuksen kohdalla omaksuttiin periaatteessa samanlainen ratkaisu kuin voimaansaattamislakia säädettyessä: lakiehdotus oli käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska se sisälsi poikkeuksia täysivaltaisuussäntelystä, mutta ei sen vuoksi, että so- pimus olisi sisältänyt poikkeuksia perusoikeuksista. Päinvastoin, kun kyse oli unionin perusoikeuslottomuuden vahvistamisesta, se ei valiokunnan mukaan vaikuttanut Lissabonin sopimuksen käsittelyjärjestykseen.⁵⁹

4 PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN KANNAN MUOTOUTUMINEN

Liittymissopimusta koskevan perustuslakivaliokunnan kannan jäätyä si- sällöllisesti melko tyhjäksi yksi avoimista kysymyksistä on koskenut sitä, katsottiinko perustuslain perusoikeussäännösten ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden velvoittavan lainsäätäjää alusta saakka myös EU-oikeuden toimeenpanotilanteissa, vai ulotettiin niiden velvoittavuus EU-oikeuden toimeenpanoon vasta 2000-luvun alussa valiokunnan käy- tännön myötä, kuten aiemmin on ajateltu.⁶⁰ Suhteutettuna siihen, kuinka vaikeaselkoisiksi liittymisasiakirjat laadittiin ja kuinka paljon hämmennystä kysymys aiheutti kirjallisuudessa, valiokunnan kannan vähittäinen kehitty- minen näyttää alusta saakka kuitenkin hyvin johdonmukaiselta.

Jo ensimmäisessä liittymissopimuksen voimaantulon jälkeen antamassaan lausunnossa PeVL 1/1995 vp valiokunta sai arvioitavakseen direktiivin kansalliset voimaansaattamistoimet suhteessa hallitusmuodon 6 §:ssä tur- vattuun omaisuudensuojaan. Mielenkiintoista lausunnossa eivät niinkään ole valiokunnan johtopäätökset, vaan sen antamisen ajankohta ja tapa, jolla

*heikomp*i, tulevat kansallisten säännösten sijasta sovellettaviksi paremman turvan antavat yhteisösäännökset. Mahdollinen jäsenyys Euroopan unionissa *vahvistaisi ja täydentäisi* siten Suomen perusoikeusjärjestelmää *samantapaisesti* kuin Suomen jo ratifioimat *kansainväliset ihmisoikeussopimukset*.” (Kursivointi TH.)

Uutta perustuslakia koskevassa hallituksen esityksestä välittyy samanlainen käsitys järjestelmien rinnakkaisuudesta. EU:n perusoikeuslottomuus täydentäisi kansallista perusoikeussuojaa ”positiivisesti” nostamalla suojan tasoa ja tehostamalla valvontaa. HE 1/1998 vp.

⁵⁹ PeVL 13/2008 vp, s. 5–6.

⁶⁰ Ojanen 2009, s. 152–153.

valiokunta käsitteli asiaa: valiokunta tutki direktiivin voimaansaattamistoimien oikeellisuuden perusoikeuksien kannalta *EU-jäsenyyttä edeltävän tulkintakäytäntönsä valossa* ja täysin *samalla tavoin kuin se arvioi puhtaasti kotimaisia säädösehdotuksia*. Koska se toimi näin jo välittömästi EU-jäsenyyden tultua voimaan, tämä antaisi ymmärtää, ettei myöskään perustuslakivaliokunta missään vaiheessa ole omaksunut näkemystä, jonka mukaan EU-jäsenyyden voimaansaattamismenettelyyn sisältyisi yleinen poikkeus perusoikeussäännöksistä.

Käsitys saa vahvistusta viimeistään seuraavana vuonna lausunnossa PeVL 3/1996 vp, jossa valiokunta katsoi, ettei pelkästään se, että säädösehdotus tähtäsi EU:n perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseen, ollut hyväksyttävä peruste perusoikeuksien rajoittamiselle. Valiokunta arvioi säädösehdotuksen sisältämiä perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia jälleen nojautuen vakiintuneeseen käytäntöönsä, jonka mukaan rajoitusten tulee olla tarkkoja, täsmällisiä ja selkeitä. Johtopäätöksensä valiokunta totesi nyt, ettei säädösehdotus ollut kaikilta osin sopusoinnussa hallitusmuodon yksityiselämän ja kotirauhan turvaa koskevan 8 §:n kanssa. Valiokunta myös katsoi, ettei EU-jäsenyyden voimaansaattamismenettely kattanut kaikkia säädösehdotuksen sisältämiä täysivaltaisuuden rajoituksia ja suhtautui torjuvasti uusiin hallitusmuodon pykäliin 1 ja 2 ehdotettuihin poikkeuksiin.⁶¹

On tietysti varottava lukemasta liikaa valiokunnan unionijäsenyyden alkuaikoina antamiin lausuntoihin. Jos kuitenkin valiokunta olisi omana kantanaan yksiselitteisesti katsonut liittymissopimuksella muodostetun yleisen poikkeuksen perusoikeussäännöksistä siten kuin kirjallisuudessa on esitetty, sen olisi ajatellut luopuvan arvioimasta EU-säädösten toimeenpanoa koskevia säädösehdotuksia perusoikeuksien kannalta tai mahdollisesti siirtävän käyttämään kriteerinään yksin EU-oikeudesta johtuvia perusoikeusperiaatteita. Mitään tällaista ei liittymissopimuksen voimaantultua kuitenkaan tapahtunut. Koska lausunto PeVL 3/1996 vp koski vasta komission antamaa säädösehdotusta, vielä tässäkin vaiheessa valiokunta ei kuitenkaan joutunut tilanteeseen, jossa se olisi varsinaisesti joutunut rajoittamaan EU-säädöksen voimaansaattamista tai vahvistamaan tuolloin kirjallisuudessa vallitsevan kannan EU-oikeuden viimekätisestä poikkeuksettomasta etusijasta.

Vaikka kysymys siitä, miten perustuslakivaliokunta toimisi varsinaisen perustuslaillisen konfliktin yhteydessä, oli vielä pitkään tämän jälkeen vii-

⁶¹ Ks. lausunnosta PeVL 3/1996 vp. Maija Sakslin, Kansallisista perusoikeuksista yhteisön oikeudeksi, teoksessa Pekka Lämsineva – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Perusoikeuspuheen-
vuoroja, Turku 1998, s. 204–205.

mekätistä vahvistusta vailla, koko EU-jäsenyyden ajan on vähintäänkin ollut selvää, että valiokunta arvioi kotimaisten perusoikeuksien kannalta ainakin sitä kansallista tapaa, jolla EU-säädökset saatetaan voimaan sellaisissa tilanteissa, joissa konfliktia ei ole käsillä. Samoin jo jäsenyyden alkuaikoina annettujen valiokunnan lausuntojen perusteella on selvää, että toisin kun kirjallisuudessa on esitetty, valiokunta on alusta saakka edellyttänyt tällaisissa tilanteissa kansallisten perusoikeuksien täysimääräistä toteuttamista.

Myöhemmin se, ettei voimaansaattamislailla muodostettu yleistä poikkeusta perusoikeuksista, on valiokunnan kannalta merkinnyt, että konfliktin ilmetessä jo eduskunnassa se on pyrittävä purkamaan jokaisessa yksittäisessä tapauksessa erikseen. Jos mahdollista konfliktia ei voida välttää tulkinnallisin keinoin eivätkä sallitut perusoikeusrajoitukset tule kyseeseen, lakiehdotus voidaan säätää uutena poikkeuslakina, mikä muodollisesti poistaa sen perustuslainvastaisuuden edellyttäen, että lakiehdotus saa taakseen tarvittavan enemmistön eduskunnassa. Vaihtoehtoisesti EU-säädöksen toimeenpanosta voidaan tinkiä, mikä merkitsee, että konflikti jää ainakin osittain purkamatta. Tämä vaihtoehto on tuomioistuinten kannalta edellistä merkittävämpi.

Suomessa perusoikeusjärjestelmän ja EU-oikeuden suhdetta koskevat linjaratkaisut eivät kuitenkaan ole liittyneet EU-oikeuden toimeenpanotilanteisiin, vaan ne ovat koskeneet EU:n perusoikeuslottuvuuden vahvistamista ja perusoikeuskirjan oikeudellistamista. Suomessa ei myöskään toistaiseksi ole käyty sellaista *kansalliseen valtiosääntöidentiteettiin* liittyvää keskustelua, jota Janne Salminen käsittelee tarkemmin tähän teokseen sisältyvässä artikkelissaan, vaan kaikki Suomessa käsitellyt tapaukset ovat toistaiseksi liittyneet eurooppalaisten dialogien vanhinta perua olevaan aaltoon, eli perusoikeuslottuvuuteen.

Ensimmäinen linjaratkaisu PeVL 25/2001 vp annettiin jo ennen varsinaisen konfliktin realisoitumista. Valiokunta kuuli oikeudellisina asian tuntijoina Jääskistä ja Ojasta, joiden lausuntoihin sen perusoikeuskirjaa koskevat linjaukset pitkälti pohjautuivat.⁶² Valiokunnan mukaan ”Suomen perustuslain mukaisen perusoikeusjärjestelmän tulee olla perusoikeuskirjan oikeudellistamisen jälkeenkin lähtökohtaisesti yhtä kattava kuin nykyisin”. Samoin ”EU:n perusoikeuksien sitovuus saa ulottua jäsenvaltioihin vain niille kuuluvissa EU:n oikeuden toimeenpanotehtävissä eikä saa tällöinkään heikentää kansallisen perusoikeuspuojan tasoa”.

⁶² Ojasen 7.5.2001 päivätty lausunto perustuslakivaliokunnalle, Jääskisen 10.5.2001 päivätty lausunto perustuslakivaliokunnalle. Valtioneuvoston kanslian muistio Euroopan unionin tulevaisuudesta (E 27/2001 vp).

Lisäksi valiokunta korosti, että mikäli perusoikeuskirjan määräyksiä tulkitaan EU:n tuomioistuimen käytännön mukaisesti siten, että niillä on soveltamisalallaan ehdoton etusija suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin ”EU:n perusoikeuksien näin laaja sovellettavuus ei ole kansalliselta kannalta hyväksyttävissä ilman EU:n perusoikeuksien ja Suomen perustuslain perusoikeussäännösten sisällön hyvin suurta vastaavuutta”. Samana vuonna julkaistussa kirjoituksessaan Helander kommentoi linjauksen vastaavan pitkälti Saksan perustuslakituomioistuimen *solange*-käytäntöä.⁶³

Valiokunnan linja vastaa kyllä *solange*-käytäntöä sikäli, ettei siinä hyväksytty EU-oikeuden etusijaa ehdoitta suhteissa kansallisiin perusoikeuksiin, mutta kuten tultiin näkemään, toisin kuin *so lange*, se ei jäänyt ilmaan leijuvaksi mahdollisuudeksi tutkia EU-säädöksen perustuslainmukaisuus, vaan konkretisoituessaan myöhemmin se meni pidemmälle. Valiokunnan seuraava periaatelausuma sisältyy lausuntoon 7/2003 vp,⁶⁴ jossa se korosti, ettei sen paremmin unionin perusoikeuskirjan oikeudellistaminen kuin sen mahdollinen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen muuttaisi valiokunnan roolia perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaa ja valvontaa harjoittavana toimielimenä kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä ja unionin asioiden kansallisessa ennakkokäsittelyssä.

Asiantuntijakuuleminen oli tällä kertaa laaja ja monissa asiantuntijalausalunnessa käsiteltiin EU:n perusoikeuskirjaa varsin perusteellisesti. Esimerkiksi Laakso huomautti, ettei asiaa koskeneessa valtioneuvoston selonteossa lainkaan huomioitu valiokunnan aikaisempaa kantaa⁶⁵, ja Ojanen katsoi perusoikeuskirjan oikeudellistamiseen tähtäävän ehdotuksen ansaitsevan korkeintaan arvosanan välttävä ja olevan vain juuri ja juuri hyväksyttävissä erityisesti TSS-oikeuksien osalta.⁶⁶ Lisäksi esimerkiksi Saksin katsoi, ettei unionin oikeuden etusija nykyisellään ole sopuoinnussa Suomen perustuslain kanssa, jos sosiaalisten perusoikeuksien suoja jää tätä alemmaksi sekä viittasi muissa jäsenmaissa esitettyihin kannanottoihin siitä, ettei etusija suhteessa perusoikeuksiin ole mahdollinen ilman, että suojan taso vastaa kansallista suojan tasoa. Näin ollen tätä koskevan toimivallan luovutta-

⁶³ Petri Helander, Perusoikeuskirjan yleiset määräykset ja perusoikeuksien konstitutionaalinen konteksti, teoksessa Liisa Nieminen (toim.), Perusoikeudet EU:ssa. Helsinki 2001, s. 102 alav. 36. *Solange I*, 37 BVerfGE 271 (29.5.1974) ja *Solange II*, 73 BVerfGE 339 (22.10.1986).

⁶⁴ Lausunto koskien valtioneuvoston selontekoa konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin.

⁶⁵ Laakson lausunto 9.9.2003, s. 7–8.

⁶⁶ Ojasen lausunto 6.9.2003, s. 3–5.

minen tulisi myös Suomessa vielä arvioida erikseen.⁶⁷ Tästä huolimatta valiokunnan kannanotolle ei enää ole osoitettavissa yhtä selkeitä vastineita asiantuntijalausunnoissa kuin aikaisemmin, vaan valiokunta näytti tekevän asiassa omat johtopäätöksensä.

Ehkä keskeisimmät valiokunnan kannanotot sisältyvät kuitenkin toteutumatta jäänyttä Euroopan perustuslakisopimusta⁶⁸ ja myöhempää Lissabonin sopimusta⁶⁹ koskeviin tältä osin samansisältöisiin lausuntoihin. Lausuntojen tärkeys ei täysin käy ilmi asiakirjojen tekstistä, jossa valiokunta ainoastaan toistaa lausuntoon 7/2003 perustuvan kantansa alleviivaten edelleen omaa rooliaan unionin oikeuden kansallista täytäntöönpanoa varten annettavien lakiehdotusten valvojana. Vaikka Lissabonin sopimuksen voimaansaattamista koskevan kannan muotoileminen vaati valiokunnalta kolme lausuntoluonnosta, kyseinen kohta ei myöskään näyttänyt tässä vaiheessa tuottavan valiokunnalle vaikeuksia, koska se sai osakseen vain teknistä hiontaa. Asiantuntijalausuntojen perusteella sen sijaan on ilmeistä, että juuri tässä yhteydessä keskusteltiin valiokunnassa oikeastaan ensimmäistä kertaa laajasti ja avoimesti perusoikeusjärjestelmän suhteesta unionin oikeuteen. Lissabonin sopimuksen hyväksymisen myötä sinetöitiin samalla eduskunnassa se liittymissopimuksesta aloitettu linja, ettei kotimaisen perusoikeusjärjestelmän sovellettavuudesta tehty yleisiä poikkeuksia.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden kanta jakautui sääätämisyjärjestyksen suhteen kaikkiaan neljään ryhmään. Nieminen,⁷⁰ Salminen⁷¹ ja Viljanen⁷² katsoivat, ettei perusoikeuskirjan oikeudellistaminen edellytä supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä, kun taas Ojanen ei ottanut asiaan selvää kantaa.⁷³ Jääskinen,⁷⁴ Saraviita⁷⁵ ja Tuori⁷⁶ sen sijaan katsoivat, että supiste-

⁶⁷ Sakslinin lausunto 11.9.2003, s. 5.

⁶⁸ PeVL 36/2006 vp.

⁶⁹ PeVL 13/2008 vp.

⁷⁰ Niemisen lausunto 6.10.2006.

⁷¹ Salmisen päiväämätön lausunto perustuslakisopimuksesta 2006 ja 22.4.2008.

⁷² Viljasen lausunnot 22.9.2006 ja 22.4.2008.

⁷³ Ojasen lausunnot 9.3.2006, 28.9.2006 ja 18.4.2008. ”Säätämisyjärjestys ei edes kykene poistamaan varsinaista ongelmaa kotimaisen perusoikeussuojan kannalta ... Perustuslakisopimuksen suhde kotimaisiin perusoikeuksiin ei ole niin ongelmaton kuin hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää. Etenkin näin on, jos tavoitteena on pitää kiinni kotimaisen perusoikeussuojan tasosta EU-oikeuden toimeenpanotilanteissa perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaisesti.” Ojanen 28.9.2006, s. 11.

⁷⁴ Jääskisen lausunnot 6.3.2006 ja 9.5.2008.

⁷⁵ Saraviidan lausunnot 14.9.2006 ja 17.4.2008.

⁷⁶ Tuurin lausunnot 15.9.2006 ja 22.4.2008.

tun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttäminen oli tarpeen myös unionin perusoikeusluttuvuuden vahvistamisen vuoksi ja Jyränki katsoi perustuslakisopimusta koskevassa lausunnossaan, että ainoa avoin ja kunniallinen tapan sen voimaansaattamiseen ylipäätään olisi perustuslain muuttaminen.⁷⁷ Hidén ei käsitellyt perusoikeuskirjan oikeudellistamista lausunnoissaan lainkaan.⁷⁸

Tuori katsoi Lissabonin sopimuksella voimaan saatettavan järjestelyn merkitsevän, että unionin perusoikeudet tulevat soveltamisalallaan sovellettaviksi kansallisten perusoikeussäännösten sijasta ja kritisoi hallituksen esitystä siitä, ettei tämä sen mukaan toisi muutosta nykytilaan:

”On kuitenkin ilmeistä, että liittymissopimuksen käsittelyn yhteydessä kansallisten perusoikeussäännösten syrjäytymisestä aiheutuvia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia ei havaittu. ... Ei myöskään ole täysin poissuljettua, että suomalaisen tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen olisi joissakin tapauksissa noudatettava EU-oikeudellista perusoikeusnormia maksimistandardina ja että perustuslakisopimuksen perusoikeusmääräys voisi siksi johtaa alhaisempaan suojan tasoon kuin vastaava kansallinen perusoikeussäännös.”⁷⁹

Samoin Saraviita katsoi perusoikeuskirjan oikeudellistamiseen sisältyvän suomalaisen perusoikeusjärjestelmän tehoa rapauttavia piirteitä myös perustuslakivaliokunnan pitäessä kiinni asemastaan perusoikeusjärjestelmän valvojana. Saraviidan mukaan näin on muun muassa siltä osin, että EU-säädösten osalta tuomioistuimissa saatettaisiin soveltaa matalampaa tulkintastandardia kuin perustuslakivaliokunnassa, vaikka kohteena olisi täsmälleen samansisältöinen säännös toisaalta perusoikeuskirjassa ja toisaalta Suomen perustuslaissa. Saraviidan mukaan:

”Saattaa olla mahdollista, että jokin EY:n asetus tai direktiivi todetaan EU:n perusoikeussäännösten mukaiseksi ja tulee voimaan. Tällöin se saa etusijavaikutuksen tukenaan mahdollinen EU-taustainen perusoikeustulkinta. Jos tällaisen direktiivin ... kansallisessa implementoinnissa havaitaan, että tietty tarkka direktiivisäännös ei täytäkään perustuslakivaliokunnan asettamia perusoikeuskriteerejä, saattaa olla, että suomalaisen perusoikeustulkinnan ... on väistytävä direktiivin tieltä. Se on näet tämän oletuksen mukaan jo hyväksytty etusijavaikutuksin ja uusi direktiivi on todettu sen vaatimukset täyttäväksi. ... Asia erikseen on, että em. ongelma ei tietysti poistu sillä, että ... Lissabonin sopimuksen voimaansaattaminen edellyttää poikkeuslakia. Edellä kuvattu uhkakuva toteutuu silti.”⁸⁰

⁷⁷ Jyrängin lausunto 15.9.2006.

⁷⁸ Hidénin lausunnot 22.9.2006 ja 6.5.2008.

⁷⁹ Tuorin lausunto 22.4.2008, s. 3.

⁸⁰ Saraviidan lausunto 17.4.2008, s. 3–4.

Hallintoneuvos Jääskisen mukaan taas:

”EU:n perusoikeusjärjestelmän osalta on vaikea katsoa, että se nimenomaan perusoikeuksia suojaavana ja normihierarkkisesti muuta unionioikeutta ylemmänä järjestelmänä ’ei koskisi perustuslakia’ siitä riippumatta, voidaanko sen yksittäistapauksellisen tulkinnan olettaa johtavan samaan lopputulokseen kuin Suomen perustuslain mukaisten perusoikeuksien vai ei. Myöskään pelkästään se, että yhteisön oikeuden etusijaperiaate on inkorporoitu Suomessa ennen perusoikeusuudistusta, ei mielestäni johda siihen, että mikä tahansa nykyisen tai tulevan unionin normi olisi perustuslain perusoikeussäännösten kannalta ongelmaton sen vuoksi, että kansalliseen perusoikeusjärjestelmään olisi jo ennen perusoikeusuudistusta tehty näin valtava vaikeutetun käsitteilyjärjestyksen tarpeen poistava aukko. Kansallisen ylimmän tuomioistuimen näkökulmasta on vaikea hyväksyä sitä, että valtioneuvoston selonteossa mainitut perusoikeusjärjestelmälle vieraat tehokkuusnäkökohdat voisivat johtaa kansallisten perusoikeuksien täydelliseen syrjäytymiseen konkreettisessa soveltamistilanteessa.”⁸¹

Valiokunnan linjassa ei kuitenkaan enää tässä vaiheessa tapahtunut muutoksia, eivätkä myöskään edellä kuvatut asiantuntijoiden lausunnot vaikuttaneet asiaan millään näkyvällä tavalla. Perustuslakisopimuksen käsittelyn yhteydessä se lisäsi olemassa olevaan lausuntoketjuunsa toteaman: ”valiokunnan asiana on arvioida perus- ja ihmisoikeussäännösten kannalta myös unionin oikeuden kansalliseen täytäntöönpanoon tähtäviä lakiehdotuksia”, mutta tältä osin valiokunnan linjan alkujuuret näyttävät olevan kuitenkin jo vuodessa 2001, jonka jälkeen linja alkoi saada merkitystä yksittäisissä EU-lainsäädännön toimeenpanoa koskevissa tilanteissa.

Kun valiokunta uudisti lausuman omasta asemastaan EU-lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvojana eikä yleisiä kavennuksia perusoikeuksien suojaan tälläkään kertaa tehty, valiokunta piti kiinni asetelmasta, jossa eduskunnalla on mahdollisuus päättää perusoikeuksien rajoittamisesta kussakin yksittäisessä tapauksessa erikseen. Kun EU:n perusoikeusulottuvuuden vahvistamisen ei taaskaan katsottu edellyttävän poikkeuslain käyttämistä, oli samalla toisaalta ehkä helppoa pidättäytyä lausumasta asiassa mitään tarkempaa siitä, millaisena valiokunta näki perusoikeusjärjestelmien suhteen tulevaisuudessa ja mitä se katsoi perusoikeuskirjan oikeudellistamisen tarkemmin merkitsevän esimerkiksi tuomioistuinten kannalta. Käytännössä ainoaksi valiokunnan kannanotoksi jäi näin vuodelta 2001 oleva yleislausuma, jossa valiokunta oli katsonut EU-oikeuden etusijan soveltamisen vaativan EU:n perusoikeuksien ja

⁸¹ Jääskisen lausunto 9.3.2006.

perustuslain perusoikeussäännösten ”hyvin suurta vastaavuutta”. Täysin mahdollinen vaihtoehto on tietysti sekin, että kun unionin perusoikeuslottuvuuden vahvistamisen katsottiin joka tapauksessa parantavan yksilön perus- ja ihmisoikeuksien suojaa unionin soveltamisalalla ja tästä syystä myös monet asiantuntijat tervehtivät sitä ilolla, asiaa ei yksityiskohdissaan ajateltu sen pidemmälle.

Toisin kuin edellä sanotun perusteella ehkä voisi ajatella, valiokunnan käsittelemät todelliset ristiriidat eivät kuitenkaan ole olleet minkäänlaisia täyskonflikteja, vaan pikemminkin kyse on ollut kokonaisuuteen nähden melko vähäisistä muutoksista ja lisäedellytyksistä, joita on tehty nimenomaisin perusoikeus- ja ihmisoikeusperustein. Ehkä merkittävimmät tapaukset, joissa EU-oikeuden toimeenpanoa toistaiseksi on rajoitettu, ovat liittyneet EU:n terrorismipuitepäätökseen, eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaan puitepäätökseen ja EU:n tilatukijärjestelmää koskevien asetusten toimeenpanotilanteisiin.⁸²

Poikkeuslakia sen sijaan on tähän mennessä käytetty konstitutionaalisen konfliktin purkamiseen vain kerran ja silloinkin siten, että se muodosti vain toisen osan tavasta, jolla konfliktia hallinnoitiin. *Eurooppalaista pidätysmääräystä* koskevan puitepäätöksen kohdalla poikkeuslain säätäminen oli tarpeen johtuen silloisesta perustuslain 9 §:n 3 momentin kiellosta luovuttaa tai siirtää Suomen kansalainen vastoin tahtoaan toiseen maahan.⁸³ Samalla valiokunta kuitenkin edellytti lakiehdotukseen tehtävän useita muutoksia, jotka perustuivat sekä *kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin* että *kansallisiin perusoikeuksiin*.

Draaman ainekset ovat toistaiseksi olleet käsillä ainoastaan *tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa* koskevassa asiassa, joka on toistaiseksi ollut ainoa tilanne, jossa Suomi on ollut vaarassa joutua varsinaiseen vastakkainasetteluun EU:n komission kanssa. Tapausta käsitellään tässä teoksessa tarkemmin osallistujan näkökulmasta Kimmo Sasin ja Tuomas Ojasen artikkeleissa. Tässä yhteydessä sen osalta voi kuitenkin huomata, että osan sitä tapaa, jolla tilanne ratkaistiin, muodosti tekniikka, joka siirsi pallon tuomioistuintuimille: perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty ja komission EU-oikeuden vastaisena pitämä tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain 20 §:n yksityiskohtainen siirtymäsäännös korvattiin myöhemmin

⁸² PeVL 48/2002 vp, PeVL 18/2003 vp, PeVL 25/2005 vp, PeVL 4/2008 vp ja PeVL 18/2008 vp. Ks. käytännöstä myös Ojanen 2009.

⁸³ PeVL 18/2003 vp. Tämän johdosta perustuslain säännös muodostui siinä määrin harhaanjohtavaksi, että poikkeuslain säätäminen johti myöhemmin perustuslain muuttamiseen. Ks. PeVM 5/2005 vp. Ks. aiheesta myös Ojanen 2006, s. 89–100.

maanvuokrasopimusten sovittelua koskevalla siirtymäsäännöksellä.⁸⁴

Myös valtiosääntökomitea 1992 ennakoi siis oikein yksilöidessään juuri perusoikeusjärjestelmää vanhan hallitusmuodon aikana dominoineen omaisuudensuojan⁸⁵ mahdolliseksi konfliktin aiheeksi. EU-säädöksiltä edellytettävä perusoikeussuojan taso on sen sijaan valiokunnan käytännössä muodostunut valtiosääntökomitea 1992:n mietinnössä hahmoteltua korkeammaksi. Valiokunta ei ole tyytynyt huolehtimaan vain siitä, ettei ”perusoikeuksien ydinsisältöä” loukata ja jättäytynyt tätä kautta mahdollisten toimivaltakonfliktien varaan, vaan sen kontrollikynnys on asetunut hyvin matalalle.

Vaikka valiokunnan harjoittama kontrolli on sen ennakkokontrolliluonteesta johtuen abstraktia eikä voi faktisesti kattaa kaikkia mahdollisia ristiriitailanteita, se on ensinnäkin yksittäistapauksellista sikäli, ettei valiokunta ole asettanut tosiasiallisen kontrollin edellytykseksi vastaavaa perusoikeussuojan tason *yleistä* laskua kuin Saksan perustuslakituomioistuin, vaan se arvioi perus- ja ihmisoikeussäännösten kannalta *kaikkeaa* unionin oikeuden kansallista täytäntöönpanoa ja Euroopan unionin asioiden ennakkokäsittelyä.⁸⁶

Kontrollikynnys on myös ratkaisevasti matalampi kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella, jonka käytännön mukaan toimivallan siirto kansainväliselle järjestölle ei välttämättä poista valtion vastuuta siirretyn toimivallan käytöstä. Bosphorus-tapauksessa, jossa kysymyksessä oli *EU:n asetus*, tuomioistuin katsoi, että ihmisoikeussopimuksen tarjoamaa suojaa vastaava suojan taso (equivalent protection) järjestön piirissä oikeuttaa lähtökohtaisesti noudattamaan asetusta ilman, että sen sopimuksenmukaisuutta tarvitsee tutkia. Toisin kuin Saksan perustuslakituomioistuimen, ihmisoikeustuomioistuimen harjoittama kontrolli on silti ainakin periaatteessa tapauskohtaista, sillä *presumptio* siitä, ettei valtio ole toiminut vastoin ihmisoikeussopimusta noudattamalla järjestön jäsenyydestä aiheutuvia velvoitteitaan on kumottavissa, mikäli ihmisoikeussopimuksen mukaisten velvoitteiden suoja on kyseessä olevassa tapauksessa ilmeisen puutteellista (manifestly deficient).⁸⁷

⁸⁴ ”Jos ennen tämän lain voimaantuloa tehdyssä maanvuokrasopimuksessa ei ole sovittu tukioikeuksien siirtymisestä eikä siitä muutenkaan vuokranantajan ja vuokralaisen välillä sovita, ja sellaisen ehdon puuttuminen johtaisi kohtuuttomuuteen, ottaen muun ohella huomioon vuokranantajan ja vuokralaisen perustellut odotukset, sopimusta voidaan sovitella siten kuin maanvuokralain 4 §:n 2 momentissa (258/1966) säädetään.”

⁸⁵ Omaisuudensuojan asemasta hallitusmuodon aikaisessa perusoikeusjärjestelmässä Pekka Lämsineva, *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*, Jyväskylä 2002, s. 43–47.

⁸⁶ PeVL 13/2008 vp, s. 6.

⁸⁷ Pellonpää 2005b, s. 1235–1240; Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Irlanti (30.6.2005).

Kun perus- ja ihmisoikeusnormien ja EU-säädösten toimeenpanolakien välisen sopusoinnun valvominen kuuluu valiokunnan tehtäviin perustuslain 74 §:n mukaisesti *samalla tavoin* kuin puhtaasti kotimaisten lakien perustuslainmukaisuuden valvominen⁸⁸ ja kun myös perustuslain 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite ulottuu samalla tavalla EU-säädösten toimeenpanoon kuin puhtaasti kotimaisiin lakeihin⁸⁹ eikä valiokunta myöskään käytännössään ole kehittänyt sellaista korkeampaa kontrollikynnystä kuin Saksan perustuslakituomioistuin ja ihmisoikeustuomioistuin, ei tällä hetkellä näytä olevan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta varsinaista eroa siinä, arvioiko perustuslakivaliokunta kotoperäistä vai EU-oikeudellista lakiehdotusta – silloinkaan, kun valiokunta on päätenyt tekemään ehdotuksen, joka merkitsee EU-säädöksen täysimääräisestä toimeenpanosta tinkimistä. Sitä, että yksittäistapauksellinen ja varsin tiukka kontrolli on mahdollista, selittää toisaalta osaltaan se, että joustoa on tarvittaessa saatavissa poikkeuslakijärjestelmän kautta.

Ottaen huomioon, että EU-lainsäädännön yksittäistapauksellinen kontrolli edustaa eurooppalaisessa kirjallisuudessa vahvinta mahdollista valtiosääntöistä vastarintaa, voisi ehkä ajatella, että perustuslakivaliokunnan näin vahva pidättäytyminen kansallisten perusoikeuksien turvaamisessa olisi johtanut ylenmääräiseen konfliktuaalisuuteen ja lukuisiin vastakkainasetteluihin EU:n toimijoiden kanssa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä näin ei kuitenkaan toistaiseksi ole tapahtunut. Samalla kun se on pitänyt kiinni kansallisen perusoikeussuojajärjestelmän tasosta ja Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista, se on myös onnistunut välttämään vastakkainasettelun eskaloitumisen komission kanssa. Perustuslakivaliokunnan käyttämä tekniikka kyllä seuloa esiin todelliset ristiriidat, mutta se myös pyrkii yksilöimään niihin mahdollisesti tarjolla olevat ratkaisut. Yleispiirteisään se on osa normaalia lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa, eivätkä perustuslakivaliokunnan kannanotot esimerkiksi koskaan ole estäneet EU-lainsäädännön kansallista toimeenpanoa.

Suomessa perusoikeustoimijoiden pluralismi merkitsee sitä, ettei valiokunta kuitenkaan ole ainoa mahdollisia ristiriitoja käsittelevä elin, vaan on täysin mahdollista, että eri toimijat ottavat konflikteja koskevaan kysymykseen toisistaan poikkeavan kannan. Myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut saattavat tässä suhteessa erota toisistaan. Toistaiseksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ainakin kah-

⁸⁸ PeVL 13/2008 vp.

⁸⁹ Ks. Ojanen 2009, s. 162.

nessa ratkaisussaan ottanut konflikteihin kantaa tavalla, joka on pitkälti linjassa valiokunnan kannan kanssa. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan silloin jos eduskunta on nimenomaisesti ottanut kantaa käsillä olevaan mahdolliseen ristiriitaan, hallintoviranomainen ei voi harkintansa mukaan ottaa asiaan toisenlaista kantaa, jollei asia ole jossain oikeudellisesti relevantissa suhteessa muuttunut eduskunnan päätöksen jälkeen. Tämä koskee myös tilanteita, joissa eduskunta on perusoikeussuojaan liittyvien näkökohtien perusteella tinkinyt EU-oikeuden maksimaalisesta täytäntöönpanosta.⁹⁰ Samalle kannalle asetui myös ehkä hiukan pehmeämmin sanankäantein AOA Sakslin tuoreemmassa vuonna 2011 antamassaan ratkaisussa, joka koski *tilatukijärjestelmän* täytäntöönpanoa:

”Suomen valtiosääntöjärjestelmässä on ... painotettu perustuslakivaliokunnan ensisijaisuutta lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Perustuslain 106 § ilmentää ajatusta perustuslakivaliokunnan kannan ensisijaisuudesta ja tuomioistuimen pidättyvyydestä. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että myös viranomaisten menettelyssä sekä muutoksenhaussa on tukeuduttu perustuslakivaliokunnan omaksumaan käsitykseen EU-oikeuden ja perusoikeuksien välisestä suhteesta, kun perustuslakivaliokunnassa oli nimenomaisesti otettu kantaa kysymykseen tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annettua lakia ja sen muuttamisesta annettua lakia säädettäessä.”⁹¹

5 MITEN TUOMIOISTUIMEN SITTEN TULISI TOIMIA?

Yleisesti voidaan todeta, että edellä käsitellyt peruslähtökohdat pätevät myös tuomioistuimessa. Sen on pyrittävä ratkaisuun, joka turvaa *sekä* EU-oikeuden *että* kansainvälisten ihmisoikeuksien ja kansallisten perusoikeuksien toteutumisen ja jokaisessa tapauksessa sen on tavoiteltava ratkaisua, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen mahdollisimman tehokkaasti. Vasta toissijaisesti esiin nousee kysymys mahdollisesta konfliktista. Käsitellen erikseen kysymystä siitä, miten tuomioistuimen tulisi toimia konfliktin yhteydessä silloin, jos se joutuu ottamaan siihen kantaa puhtaalta pöydältä. Normaali tilanne, sikäli kun siitä voidaan konfliktien yhteydessä puhua, on kuitenkin sellainen, että tuomioistuimella on ainakin perustuslakivaliokunnan lausunto käytettävissään. Se voisi periaatteessa ratkaista asian joko

⁹⁰ 1515/04. Ks. ratkaisusta myös Riitta Länsisyrjä, Oikeusasiamies ja EU-oikeuden toimeenpano, teoksessa Oikeusasiamies 90, Sastamala 2010, s. 112.

⁹¹ 251/09 (kursivointi TH).

1. perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti EU-oikeuden eduksi,
2. perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti Suomen perustuslain eduksi,
3. perustuslakivaliokunnan kannan vastaisesti EU-oikeuden eduksi,
4. perustuslakivaliokunnan kannan vastaisesti Suomen perustuslain eduksi,
5. vailla perustuslakivaliokunnan kannanottoa EU-oikeuden eduksi tai
6. vailla perustuslakivaliokunnan kannanottoa Suomen perustuslain eduksi.

Kuten toisessa jaksossa kävi ilmi, ensimmäinen ja edelleen kattavin esitys konfliktin ratkaisemisesta tuomioistuimessa on Ojasen esitys vuodelta 2003. Ojasen mukaan *tuomioistuimen toimivaltaan ei kuulu poiketa lainsäätäjän tarkoituksesta*, vaan sen on noudatettava valiokunnan linjaa antamalla etusija perusoikeudelle tilanteessa, jossa eduskunta on tarkoituksellisesti loukannut EU-oikeutta.⁹² Edellä esitetyistä vaihtoehdoista poissuljettuja ovat siis Ojasen mukaan 3 ja 4 ja avoimia vaihtoehtoja ovat 1, 2 ja 5.

Sittemmin Ojanen ja erityisesti Juha Lavapuro ovat korostaneet perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välillä tapahtuvan perustuslain tulkintaa koskevan dialogin merkitystä, mikä on osaltaan omiaan vähentämään tuomioistuinten tiukan formaalia sidonnaisuutta valiokunnan tekemiin linjauksiin.⁹³ Muuttaako tilannetta siis se, jos perustuslakivaliokunnan auktoriteetin asemasta painotetaan parasta mahdollista perustuslaintulkintaa ja voivatko tuomioistuimet tarpeen mukaan myös konfliktin tilanteessa ottaa valiokunnan tekemät linjaukset uudelleen arvioitavakseen?

Vastaus on mielestäni, ettei näiden kahden painotuksen ero mahdollista konfliktia koskevassa erityistilanteessa lopulta ole suuri. Tuomioistuimen sidonnaisuus perustuslakivaliokunnan tekemiin linjauksiin voidaan liittää suoraan lainsäätäjän ensisijaisuuteen, kuten Ojanen teki vuonna 2003 tai kuten AOA Sakslin teki vuonna 2011. Tämä on tiettyssä mielessä selkeä ja yksinkertainen vaihtoehto, koska se antaa tuomioistuimelle ohjeen seurata perustuslakivaliokunnan ottamaa kantaa suoraan yksittäisen valiokunnan lausunnon tasolla, kunhan käsillä oleva kysymys on kyseisiltä osiltaan käsitely valiokunnassa ja lausunto on muutenkin edelleen relevantti.

⁹² Ojanen 2003, s. 1166–1167.

⁹³ Ks. esim. Ojanen, Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja tuomioistuimet – kohti valtiosääntöistä dialogia?, teoksessa Pia Letto-Vanamo – Olli Mäenpää – Tuomas Ojanen (toim.), Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009, Jyväskylä 2009, s. 239–252; Juha Lavapuro, Uusi perustuslakikontrolli, Helsinki 2010 ja myös Pekka Lämsineva, Perusoikeusliike, teoksessa Tatu Hyttinen – Katja Weckström (toim.), Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta, Turku 2011, s. 339–355.

Toinen vaihtoehto, ja tässä käsiteltävän kysymyksen kannalta mielestäni oikeastaan tärkeämpi kysymys, liittyy taustalla vaikuttaviin edellytyksiin. Jos lasketaan yhteen aikaisemmassa tarkastelussa mainitut seikat, ne näyttävät joka tapauksessa johtavan tulkintaan, jossa lainsäätäjän vaikeaminen johtaa lainsäätäjän voittoon. Ei siksi, että se olisi tehnyt jotakin ”implisiittisesti”, kuten on esitetty, vaan johtuen siitä, mitä se *ei* tehnyt. Voimakkaammin kuin perustuslakivaliokunnan auktoriteettiin, käsillä oleva kysymys kytkeytyy kysymykseen perusoikeuksista poikkeamisesta, niiden rajoittamisesta ja näille asetetuista edellytyksistä.

Kuten olen edellisissä jaksoissa pyrkinyt osoittamaan, lainsäätäjä ei missään vaiheessa säättänyt perusoikeuksien sovellettavuuteen sellaista yleistä poikkeusta kuin kirjallisuudessa on usein esitetty. Sitä ei säädetty EU-jäsenyyden voimaansaattamisen yhteydessä, ei perusoikeusuudistuksen yhteydessä, ei uutta perustuslakia säädetäessä eikä edes Lissabonin sopimusta voimaan saatettaessa, vaikka tässä vaiheessa EU-oikeuteen jo sisältyi oma sitova perusoikeusjärjestelmä ja kysymys kotimaisen perusoikeusjärjestelmän suhteesta EU:n perusoikeusjärjestelmään nostettiin viimein esiin valiokunnan käyttämien asiantuntijoiden toimesta. Ajatus EU-oikeuden kategorisesta etusijasta suhteessa perusoikeussäännöksiin edellyttää nykyisellään konstruktiota perusoikeuksien implisiittisestä rajoittamisesta. Jos tällainen konstruktio torjutaan, niin kuin se nähdäkseni on torjuttava, johtopäätös on tähänastisten tapahtumien perusteella selvä. EU-oikeuden kategorista etusijaa ei myöskään voida perustaa minkäänlaiselle konstruktiolle lainsäätäjän tosiasiallisesta tahdosta, koska se, mitä lainsäätäjä mitä ilmeisimmin tahtoo, on poiketa perusoikeuksista vain yksittäisissä tapauksissa erikseen, jos silloinkaan.

Vaikka esimerkiksi juuri kotimaisen perusoikeusjärjestelmän ja EU:n perusoikeusjärjestelmän suhteeseen edelleen liittyy avoimia kysymyksiä, EU-oikeuden etusijan yksinkertainen ja kategorinen muoto suhteessa perusoikeussäännöksiin voidaan Suomen oikeuden osalta sulkea pois. Se, että eduskunta on katsonut voivansa säätää perusoikeuksiin kohdistuvat poikkeukset ja niihin tehtävät rajoitukset ainoastaan kussakin tilanteessa erikseen, ei ole yhteensopiva sen ajatuksen kanssa, että tuomioistuimia eivät tällaisissa tilanteissa sitoisi mitkään muut kuin EU-oikeudesta johtuvat näkökohdat. Miksi eduskunnan oli eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen kohdalla säädettävä silloisesta perustuslain 9 §:n 3 momentin kiellosta poikkeava säädös poikkeuslailla, jos kysymys EU-oikeuden ehdottomasta etusijasta suhteessa perusoikeussäännöksiin oli poikkeuslailla täydellisesti ratkaistu jo vuonna 1995?

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluva lailla säätämisen vaatimus merkitsee yleisemminkin, että vaikka tuomioistuimen voidaan EU-oikeuden tasolla katsoa olevan periaatteessa velvollinen noudattamaan EU-oikeuden etusijaa kuten normaalisti, sillä ei käytännössä juuri ole välineitä kyseenalaistaa eduskunnan toistaiseksi tekemien ratkaisujen perusteita. Näin tuomioistuimen ei nähdäkseni tällä hetkellä myöskään tule ottaa uudelleen harkittavakseen lainsäätäjän normaalisti toimivassa ennakkokontrollissa tietoisesti perus- ja ihmisoikeusperusteilla tekemiä rajoituksia. Ristiriita EU-oikeuden ja perustuslain välillä jäsenyytä siis ratkaisevasti eri tavalla kuin tilanteessa, jossa on kyse EU-lainsäädännön toimeenpanon laiminlyönnistä tai tavallisesta ristiriidasta EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välillä.

Myös Ojasen argumentti on näin ollen nähdäkseni nykyisin yhtä hyvin hyväksyttävissä riippumatta siitä, painotetaanko yleisellä tasolla tuomioistuinten ja valiokunnan välillä tapahtuvaa dialogia vai pitäydytäänkö perinteisessä perustuslakivaliokunnan auktoriteettia korostavassa tulkinnassa. Jos siis seurataan Ojasta, tuomioistuimen on ainoastaan olennaista tietää, ettei sen tarvitse ottaa konfliktia uudelleen arvioitavakseen sillä perusteella, että se on periaatteessa samalla velvollinen noudattamaan myös EU-oikeuden etusijaa kuten normaalisti. Kun valiokunta on arvioinut tilanteen ja eduskunta on ottanut sen kannan asianmukaisesti huomioon, ratkaisu on tulostunut suoraan lainsäädännöksi ja tuomioistuin selviää omasta puolestaan suhteellisen yksinkertaisilla ”ratkaisuperusteilla”. Useimmiten sen ei käytännössä tarvitse tehdä paljoakaan suhteessa sen käsissä olevaan konstitutionaaliseen konfliktiin.

Toinen asia on, ettei se, että tuomioistuin purkaisi jo kertaalleen ratkaistun konfliktin alkutekijöihinsä, olisi aina erityisen tarkoituksenmukaista. Tilatukea koskevassa asiassa rajoitukset jäivät voimaan komission ollessa niistä tietoinen ja tekniikka, jota konfliktin ratkaisuun lopulta käytettiin, osittain itse asiassa *edellyttää* tuomioistuinten myötävaikutusta lain soveltamisen johtaessa kohtuuttomaan lopputulokseen. Ongelma ei välttämättä kokonaisuudessaan poistuisi myöskään sillä, että tuomioistuin välttäisi loukkaamasta EU-oikeuden autonomiaa, koska se ei näin toimiessaan välttämättä välttyisi loukkaamasta muita kansainvälisiä velvoitteita. Suomessa rajoituksia on tehty myös nimenomaisin ihmisoikeusperustein johtuen useamminkin eri ihmisoikeussopimuksen asettamista velvoitteista, kuten asia oli eurooppalaista pidätysmääräystä koskevassa tapauksessa.

Ylimmissä tuomioistuimissa ei kuitenkaan toistaiseksi ole tullut käsiteltävääksi tapauksia, joissa ne olisivat suoraan joutuneet ottamaan kantaa eduskunnan perusoikeusperustein säätämiin lisäedellytyksiin tai rajoituksiin. Lähimmäksi tällaista tilannetta päästiin *eurooppalaista pidätysmääräystä* koskevassa korkeimman oikeuden EU:n tuomioistuimelle tekemässä ennakkoratkaisupyyntössä ”Groznyin enkeli”, jossa KKO pyysi ennakkoratkaisua muun muassa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjen EU-luovuttamislain ehdottomia kieltäytymisperusteita koskevan 5 §:n 1 momentin 6 kohdan ja 2 momentin osalta.⁹⁴ Näiden mukaan luovuttamisesta tulee kieltäytyä, jos:

”on perusteltua syytä epäillä, että luovutettavaksi pyydettyä uhkasi kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai että hän joutuisi alkuperänsä, tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuulumisensa, uskontonsa, vakaumuksensa tai poliittisen mielipiteensä vuoksi henkeään tai vapauttaan uhkaavan tai muun vainon kohteeksi, taikka voidaan perustellusti olettaa, että hän joutuu ihmisoikeuksien tai perustuslaissa turvatun oikeusturvan, sananvapauden tai yhdistymisvapauden loukkauksen kohteeksi.

Luovuttamisesta tulee kieltäytyä myös, jos luovuttaminen asianomaisen henkilön ikään, terveydentilaan tai muihin henkilökohtaisiin seikkoihin taikka erityisiin olosuhteisiin nähden olisi inhimillisistä syistä kohtuutonta eikä tämä kohtuuttomuus ole poistettavissa siirtämällä täytäntöönpanoa 47 §:n nojalla.”

Edellä ensimmäisenä olevaa 5 §:n 1 momentin 6 kohtaa vastaavaa säännöstä ei sisälly puitepäätökseen, mutta se perustuu suurelta osin puitepäätöksen johdannossa mainittuihin seikkoihin,⁹⁵ kun taas alempi 2 momentti lisättiin lakiin yksinomaan sitä kautta, että perustuslakivaliokunta sitä edellytti.⁹⁶

Ilmeisin tulkinta ennakkoratkaisupyyntön osalta on, että KKO mielsi eduskunnan käyttävän lainsäädäntövaltaa vain EU-oikeuden asettamissa puitteissa, silloinkin kun rajoitukset oli säädetty perustuslaista johtuvin perustein. Koska ennakkoratkaisupyyntö raukesi Liettuan peruutettua antamansa pidätysmääräyksen, ainakin periaatteessa avoimeksi jäi, minkä painoarvon KKO olisi lopulta antanut perustuslaista ja ihmisoikeussopimuksista johtuville näkökohdille. Ilmeisin tulkinta tapauksen osalta kuitenkin on, että KKO valitsi edellä tämän jakson alussa käsitellyistä ratkaisuvaihtoehdoista

⁹⁴ Ennakkoratkaisupyyntö R2010/104 ja 105, 25.2.2010.

⁹⁵ HE 88/2003 vp, s. 22 ja LaVM 7/2003.

⁹⁶ PeVL 18/2003 vp. Lisäksi valiokunnan mukaan ”luovuttamisesta tulee lakiehdotuksen 5 §:n 3 kohdan perusteella kieltäytyä, jos luovutettavaksi pyydetty ei pyynnön perusteena olevan teon tehdessään ollut täyttänyt viittätoista vuotta. Valiokunta huomauttaa, että *yleissopimuksessa lapsen oikeuksista* lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, jolle lapsen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Yleissopimuksen määräykset on siten otettava asianmukaisesti huomioon sovellettaessa lakia 15 vaan ei 18 vuotta täyttäneeseen. Tämä voi valiokunnan mielestä merkitä lakiehdotuksen 47 §:n mukaista luovuttamis päätöksen täytäntöönpanon siirtämistä tai – tapauksesta riippuen – luovuttamisesta kieltäytymistä 5 §:n 6 kohdan nojalla.” (Kursivointi TH.)

poissuljetun vaihtoehdon 3 (perustuslakivaliokunnan kannan vastaisesti EU-oikeuden eduksi).

Asetelmasta voi huomata, että toisin kuin esimerkiksi tavallisissa PL 106 §:n soveltamista koskevilla tapauksilla, tällaisissa tapauksissa kyse on nimenomaan eduskunnan säätämistä yksittäisistä muutoksista ja lisäedellytyksistä ja näin niiden tyhjäksi tekeminen EU-oikeuden etusijan nojalla tekisi EU-lainsäädännön eduskuntaan sijoittuvan ennakkovalvonnan tältä osin kokonaan vaikutuksettomaksi. Jos ylimmät tuomioistuimet omaksuisivat tällaisen tulkinnan ja itsenäisesti tai EU-tuomioistuimen tukemina jättäisivät eduskunnan säätämät lisäedellytykset systemaattisesti soveltamatta, vaikutukset eivät näissä tapauksissa jäisi yksittäisten oikeustapausten tasolle, eikä myöskään ole täysin selvää, millaisin keinoin lainsäätäjä käytännössä ylipäätään voisi kääntää aselman voitokseen.

Kyseinen tapaus ei kuitenkaan välttämättä vielä anna aiheutta siihen johdopäätökseen, että tästä todella oli kysymys, vaan vähintään yhtä todennäköistä mielestäni on, että ottaen huomioon sen, mitä kirjallisuudessa asiasta aiemmin on esitetty ja sen, ettei lainsäätäjä varsinaisesti ole panostanut asian selkiyttämiseen tuomioistuinten kannalta, KKO yksinkertaisesti piti valtiosääntöoikeudellista kysymystä selvänä ja ratkaistuna. Sikäli tapausta on kuitenkin vaikea olla pitämättä kritiikille alttiina, että yksin jo sen seikan, että kyse oli juuri perustuslakivaliokunnan edellyttämistä tarkennuksista, olisi luullut herättävän KKO:n huomion. Vaikka perustuslakivaliokunta tuli kyllä ennakkoratkaisupyynnössä kerran mainituksi, se ei sisältänyt minkäänlaista valtiosääntöargumentaatiota edes siltä osin, että käsillä olevaa asetelmaa olisi selvitetty EU:n tuomioistuimelle, vaan vaikutelmaksi jää, ettei KKO edes kunnolla havainnut tapauksen perusoikeuskontrolliin liittyvää ulottuvuutta.

Ojases vuoden 2003 esityksen mukaan tuomioistuimen velvollisuus antaa etusija kansallisille perusoikeuksille koskisi siis vain niitä tilanteita, joissa lainsäätäjä on nimenomaisesti rajoittanut EU-oikeuden toimeenpanoa perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi.⁹⁷ Suomessa perusoikeuskontrollin kaksinaisuus voi kuitenkin johtaa siihen, että tuomioistuimessa saattaa harvinaisissa tilanteissa tulla käsiteltäväksi myös sellaisia ristiriitoja, joihin valiokunta ei ole ottanut kantaa tai joihin se on ottanut kantaa vain osittain (vaihtoehto 6, vailla perustuslakivaliokunnan kannanottoa Suomen perustuslain eduksi).

Kuten usein on korostettu, juuri mahdottomuus kattaa ennakkolisessä valvonnassa kaikkia konkreettisia ristiriitatilanteita perustelee jälkikäteisen valvonnan tarpeellisuutta. Kaikkia ristiriitoja ei välttämättä osata ennakoida eikä välttämättä edes huomata ennakkokontrollissa, joka on abstraktia kontrollia. Jälkimmäinen tilanne taas voi toteutua myös esimerkiksi EU:n

⁹⁷ Ojanen 2003, s. 1167.

asetusten kohdalla, jotka tulevat muista EU-säädöksistä poiketen eduskunnan käsiteltäväksi vain kerran niiden valmisteluvaiheessa ja ovat sittemmin suoraan sovellettavaa oikeutta. Jos asian ratkaisu tuomioistuimissa asetetaan täysin riippuvaiseksi perustuslakivaliokunnan kannan olemassaolosta, se merkitsee samalla, että tapauksissa, joissa perustuslakivaliokunta ei ole tutkinut EU-säädöksen perustuslainmukaisuutta, ei tuomioistuinkaan voi sitä tutkia.

Oma käsitykseni kuitenkin on, ettei tuomioistuinten itsenäistä konfliktinratkaisua voida täysin sulkea pois. Vaikka ihmisoikeustuomioistuin antoi vuonna 2005 Bosphorus-tapauksessa jäsenvaltioiden tuomioistuimille mahdollisuuden noudattaa tiettyä pidättyvyyttä ihmisoikeuksien ja EU-oikeuden välisessä konfliktitilanteessa, se samalla lausui, että myös asetukset ovat periaatteessa milloin tahansa otettavissa sen normaalin yksittäistapauksellisen kontrollin piiriin, jos vain puute ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisessa on riittävän vakava. Tuomioistuinten täysin kategorinen pidättäytyminen asetusten tutkimisesta voisi siis kaikesta huolimatta yksittäisessä tapauksessa johtaa myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden rikkomiseen.

Lisäksi viimeistään Lissabonin sopimuksen tultua voimaan on myös EU-oikeudessa aina voitava lähteä siitä, että ainakin EU-oikeuden soveltamisalalla noudatetaan vähintään unionin oman suojajärjestelmän mukaista perusoikeussuojan tasoa. Tässä kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on ensimmäiseksi pyytää EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua *EU-oikeuden pätevyydestä*⁹⁸ ja selvittää tätä kautta, onko konflikti purettavissa EU-oikeuden kannalta. Unionin suojan taso antaa nykyään yleisesti ottaen hyvät edellytykset harmonisoivalle tulkinnalle suhteessa muihin ihmis- ja perusoikeusnormistoihin. Erityisesti näin on suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen, joka toimii minimistandardina sekä kansallisten että EU-oikeudesta johtuvien perusoikeuksien tulkinnassa.

Varsinainen epävarmuustekijä unionin oikeudessa liittyy kuitenkin siihen, ettei perus- ja ihmisoikeuksien asema unionin konstitutionaalisessa rakenteessa edelleenkään ole täysin selvä. Lisäksi unionilla ei ole varsinaista perusoikeuskontrollijärjestelmää, eikä se myöskään tältä osin ainakaan vielä ole ulkopuolisen valvonnan alainen. Näin ollen on edelleen mahdollista, ettei sen tuomioistuin aina ”havaitse unionissa mitään perusoikeuksia”. Tällainen tilanne, jossa unioni ei itse ymmärrä noudattaa omia perusoikeuksiaan, ei kuitenkaan käsitykseni mukaan palauta tarkastelua takaisin EU-oikeuden etusijaan. Lissabonin sopimuksen käsittelyn ja voimaansaattamisen jälkeen

⁹⁸ Ojanen 2003, s. 1165.

vaikea valtiosääntökysymys ei koske sitä, voiko tuomioistuin yksittäisen ratkaisun tasolla mitätöidä unionin perusoikeussuojaa vastaavan kansallisen suojan tason, vaan missä määrin sen on noudatettava korkeinta mahdollista suojan tasoa myös silloin, kun eduskunta ei siitä nimenomaisesti ole sääntänyt. Jos kansallisen suojan taso on huomattavasti korkeampi, käsillä voi olla tilanne, joka käytännössä johtaa tuomioistuimen yksin hallinnoimaan konfliktiin.

Ainakin sellaisessa tilanteessa, jossa EU-oikeudellinen perusoikeussuojajärjestelmä yksinkertaisesti osoittautuisi käytännön kannalta olemattomaksi, jouduttaisiin tilanne nähdäkseen ratkaisemaan käyttämällä yleisiä normiristiriitojen ratkaisuperiaatteita ja perustuslain normiristiriitojen ratkaisua koskevia säännöksiä. Kun EU-oikeuden ja perustuslain välisten ristiriitojen ratkaisusta ei ole olemassa erityissäännöstä ja kun perusoikeuksista ei koskaan tehty sellaista yleistä poikkeusta kuin kirjallisuudessa on esitetty, vaan eduskunta on toistaiseksi katsonut voivansa säätää poikkeukset ainoastaan erikseen ja kun tuomioistuinten on myös aina huolehdittava perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisestä yksittäisen jutun tasolla, nämä näkökohdat puoltavat nykyisellään mielestäni sitä ratkaisua, jonka Heikki Kanninen on esittänyt.

Kannisen mukaan kansainvälisten sopimusten määräysten ja kansallisten normien väliset ristiriitatilanteet tulevat tuomioistuimessa ratkaistavaksi samoilla kriteereillä kuin kansallisten normien välillä: kun kansainvälisten sopimusten määräysten ja valtion sisäisen oikeuden välisten ristiriitojen ratkaisemisesta soveltamistilanteessa ei ole perustuslaissa erityissäännöksiä, palautuu ristiriita viime kädessä kahden kansallisen normin väliseksi ristiriidaksi silloin, kun kansainvälisen sopimuksen säännökset *on otettu huomioon muuttamalla kansallisia erityissäännöksiä*. Tällöin niihin tulevat sovellettavaksi perustuslain 106 § ja 107 § sekä yleiset periaatteet.⁹⁹

Jos taas sopimusmääräys on saatettu osaksi kansallista oikeutta pelkästään blankettisäädöksellä, määrää säädöstaso Kannisen mukaan sopimusmääräyksen hierarkkisen aseman. Tällöin säädöksen hyväksyminen supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ei merkitse, että sopimusmääräykset nousisivat säädöshierarkiassa perustuslain tasolle. Myös tällöin tulevat noudatettavaksi perustuslain 106 § ja 107 § ja yleiset normiristiriitojen ratkaisemista koskevat periaatteet. *Lex superior derogat legi inferiori* -periaatteen Kanninen palauttaa nimenomaan perustuslain 107 §:ään. Sanottu merkitsee siis myös, ettei ratkaisussa voida nojautua kansainvälisen normin

⁹⁹ Kanninen 2009, s. 229–230.

periaatteelliseen ylemmänasteisuuteen. PL 106 §:n sisältämää ilmeisyyskriteeriä ei sen sijaan Kannisen mukaan sovelleta tällaisissa tapauksissa. Hän ei kuitenkaan perustele tätä kantaansa tarkemmin.¹⁰⁰

Jos siis myös PL 106 §:n katsotaan soveltuvan tässä käsitellyissä tapauksissa, edellä sanottu merkitsee yksinkertaisesti, että tuomioistuimen tulee potentiaalisen konfliktin tapauksissa ensin hakea harmonisoivaa tulkintaa ja viime kädessä antaa etusija kansallisille perusoikeuksille. Kanninen on kuitenkin huomauttanut, että myös yhdenmukainen tulkinta voi vaatia, että tulkittavat normit asetetaan ensin keskenään etusijajärjestykseen. Harmonisoivan tulkinnan kohdalla nousevat tällöin esiin kysymykset siitä, kuinka pitkälle normia voidaan tulkinnallisesti ”venyttää” ja kumpaa normeista tulisi tulkita siten, että se olisi sopusoinnussa toisen normin kanssa.¹⁰¹ Etusijaproblematiikasta ei siis kokonaan päästä eroon myöskään siinä valtaosassa tapauksista, joissa toisen normin soveltamisalaa ei lopulta tarvitse kaventaa, vaan myös tällöin on välttämätöntä tietää kumpaa normia on tulkittava suhteessa kumpaan.

Edellä esitetyt näkökohdat voidaan tällaisissa tapauksissa näin ollen vetää yhteen seuraavasti: jos puhtaasti kansallinen normi on ristiriidassa perusoikeussäännöksen kanssa, tulkitaan kansallista normia suhteessa perustuslakiin ja tulkinnallisesti yhteen sovittamattoman ristiriidan tapauksessa sovelletaan perustuslain etusijaa (PL 106 § ja 107 §). Jos kansallinen normi on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa eikä tapauksessa ole perusoikeusliityntää, tulkitaan kansallista normia suhteessa EU-oikeuteen. Jos ristiriitaa ei voida poistaa tulkinnalla, noudatetaan EU-oikeuden etusijaa. Jos tapaukseen taas tulee sovellettavaksi sekä EU-oikeus että kansalliset perusoikeudet, pyritään ensin antamaan EU-säädökselle *kaikkien* perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa yhteensopiva tulkinta, mukaan lukien myös EU-oikeudesta johtuvat perusoikeudet. Vasta jos tämä ei ole mahdollista, annetaan viime sijassa etusija kansallisille perusoikeuksille (myös PL 106 § ja 107 §). Kun kansallisia perusoikeussäännöksiä on tulkittava ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa yhteensopivalla tavalla, tämä pitää samalla sisällään myös ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen.

Sanottu merkitsee, että tulkinnan ”suunta” muuttuu matkan varrella potentiaalista etusijaa vastaavasti sen mukaan, minkälaisia liityntöjä tapauksella on. Jos tapauksella on ainoastaan EU-oikeudellinen liityntä, tulkitaan kansallista oikeutta suhteessa EU-oikeuteen, antaen sille ratkeamattoman

¹⁰⁰ Ibid., s. 229–230.

¹⁰¹ Ibid., s. 232.

ristiriidan tapauksessa etusijan. Jos samassa tapauksessa on kuitenkin lisäksi perusoikeusliityntä, tulkitaankin EU-oikeutta suhteessa perusoikeuksiin. Olennaista on lisäksi huomata, että EU-oikeuden soveltamisen kannalta kyseessä on jatkumo, jossa EU-oikeuden soveltamisalan kaventaminen on vasta viimeinen vaihtoehto. Tällöinkin kaventaminen tapahtuu ”asteittain” siten, että vasta ”äärimmäisessä” tilanteessa joudutaan toteamaan jokin säädös kokonaan jonkin perusoikeussäännöksen vastaiseksi. Soveltamisalaa kavennetaan siltä osin ja siinä suhteessa kuin se on perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämätöntä.

Tämän lisäksi pluralismi vaikuttaa myös yleisiin normiristiriitojen ratkaisemista koskeviin periaatteisiin. Aiemmin toisessa jaksossa käsittelemäni Jääskisen ajatus siitä, että ristiriidat EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välillä tulevat ratkaistaviksi ainoastaan EU-oikeudesta lähtöisin olevien periaatteiden nojalla, voi pitää paikkaansa ainoastaan siinä tapauksessa, että EU-oikeuden täysin kategorinen etusija hyväksytään. Kun kansallinen oikeus ei salli tällaista tulkintaa, se merkitsee myös, että normiristiriitojen ratkaisemisessa sovellettavat periaatteet eivät voi olla peräisin ainoastaan EU-oikeudesta, kuten Jääskinen esittää.

Ojanen ja Kanninen huomauttavat kumpikin erikseen, että perustuslain perusoikeusluku on itse asiassa suhteessa alkuperäiseen voimaansaattamislakiin sekä *lex superior* että *lex posterior*,¹⁰² Kannisen mukaan se on lisäksi myös *lex specialis*.¹⁰³ Tämä on totta, mutta koska ei ole kyse puhtaasti kansalliseen oikeuteen sisältyvistä ristiriidoista, *lex posterior*- ja *lex specialis*-periaatteet eivät nähdäkseni saa itsenäistä merkitystä, vaan niitä voidaan soveltaa vasta, kun tiedetään, että *lex superior* -periaate jo soveltuu: perusoikeuksien soveltaminen ristiriitatilanteessa ei voisi esimerkiksi perustua pelkästään siihen, että ne ovat *lex posterior* suhteessa voimaansaattamislakiin, koska tällöin päädyttäisiin ratkaisemaan ristiriita EU-oikeuden etusijan perusteella.

Pelkästään *lex superior* -periaatteeseen viittaaminen on siis riittävää, mitä tulee kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden välisten konfliktien ratkaisemiseen tässä käsiteltävissä tapauksissa. Suhteessa Jääskisen ajatteluun tämä merkitsee myös, että *lex superior* -periaate poikkeaa *lex posterior*- ja *lex specialis* -periaatteista siinä suhteessa, että se voi vallitsevan pluralismin oloissa saada merkitystä myös kahden normikategorian välisten ristiriitojen ratkaisemisessa, kun muita periaatteita voidaan soveltaa itsenäisesti vain

¹⁰² Ojanen 2003, s. 1159 ja Kanninen 2009, s. 230.

¹⁰³ Kanninen 2009, s. 230.

saman normikategorian sisällä. Olennaisinta yleisistä normiristiriitojen ratkaisuperiaatteista on kuitenkin tietää, etteivät ne normaalisti soveltu nykyaikaisen ihmisoikeusjuridiikan välineiksi eivätkä myöskään oikeusjärjestysten suhteiden hahmottamiseen juuri tässä käsiteltyä laajemmin.¹⁰⁴ Lex superior jää jäljelle ainoastaan silloin, kun mikään muu ei enää tarjoa vastausta.

6 LOPUKSI: KONFLIKTI VAI VUOROVAIKUTUS?

Kansallisten perusoikeuksien ja EU-oikeuden välillä syntyvän ratkeamattoman ristiriidan tilanteessa myös tuomioistuimen on siis lopulta asetettava perusoikeudet etusijalle. Käsitetäänkö tällainen tilanne juuri konfliktina, vuorovaikutuksena, vai onko kyse ainoastaan harmonisoivasta tulkinnasta ja itse asiassa konfliktin välttämisestä, riippuu pitkälti siitä, minkälaisena se realisoituu ja minkä asteisesta tilanteesta on kysymys. Toinen asia, jonka edellä esitetty tarkastelu toivoakseni osoittaa on, etteivät konfliktin ratkaisua koskevat kannanotot myöskään ole merkityksellisiä ainoastaan siinä harvinaisessa tilanteessa, jossa kysymys konfliktin ratkaisemisesta todella tulee ajankohtaiseksi, vaan ne saavat erityistä merkitystä myös konfliktien välttämisen yhteydessä. Esimerkiksi EU-oikeuden perusoikeusmyönteisessä tulkinnassa ei ole kysymys konfliktista, vaikka se perustuisi mahdollisten konfliktissa toteutuvien etusijojen ennakkointiin. Lisäksi toisin kuin on yleensä ajateltu, konflikteja koskevilla kannanotoilla on laajempaa merkitystä myös suhteessa kotimaisen perusoikeuskontrollijärjestelmän sovellettuuteen ja sen rajoihin sekä perustuslakivaliokunnan että tuomioistuinten kannalta. Mahdollisten konfliktien käsittelemistä ei siis vielä itsessään tulisi nähdä vuorovaikutusta poissulkevana ”konfliktuaalisuutena”, vaan yhtenä osana oikeusjärjestysten suhteisiin liittyvien jännitteiden seurausten parempaa ja avoimempaa ennakkointia.

Riippumatta siitä, halutaanko tässä yhteydessä puhua konflikteista vai vuorovaikutuksesta suhteessa EU-oikeuteen, asian ratkaiseminen suomalaisessa tuomioistuimessa ei ole *kansallisessa suhteessa* välttämättä sen paremmin tarinan alkupiste kuin sen päätepistekään. Suomalainen perustuslakikontrollin malli, jossa perustuslainmukaisuuden valvonta on jaettu usealle eri toimijalle, merkitsee myös konflikteja koskevan vastuun jakamista. Tältä osin ei ole riittävä, että tuomioistuimet tuntevat perustuslakivaliokunnan

¹⁰⁴ Vaikueudesta soveltaa lex posterior -periaatetta kansainvälisten ihmisoikeussäännösten vahingoksi ks. Scheinin 1991, s. 47–48.

käytännön, vaan perustuslakikontrollin kaksivaiheisuus edellyttää, että myös perustuslakivaliokunta hyväksyy tuomioistuimet keskustelukumppaniksi ja on valmis reagoimaan niiden lähettämiin signaaleihin.

Tässä yhteydessä on myös syytä painottaa, että nykyinen tilanne on tuomioistuinten kannalta vaikeampi kuin valiokunnan ja että varsinkin valiokunnan pitäessä kiinni tämänhetkisestä linjastaan, ne ovat pitkälti riippuvaisia ennakkokontrollin toimivuudesta. Ristiriitoja ei tulisi jättää tuomioistuinten yksin ratkaistavaksi ainakaan siitä syystä, että EU-lainsäädännön ennakkokontrolli on ollut puutteellista, koska PL 106 § soveltuu valiokunnan käytettävissä olevaa varsin laajaa keinovalikoimaa huomattavasti huonommin konfliktien kokonaishallinnointiin.

Toisin kuin usein ajatellaan, perusoikeuskonflikteja koskevat ongelmat eivät vielä toistaiseksi ole vähenemässä, ”terrorismin vastainen sota” ja EU:n pilarijaon poistumisen myötä tapahtunut tuomioistuimen toimivallan laajeneminen uusille ”perusoikeusherkillle” aloille poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa ovat päinvastoin lisänneet mahdollisten ristiriitojen esiintymisen todennäköisyyttä. Toisaalta myös EU:n ihmisoikeuskehitys ja sen tuomioistuimen perusoikeusratkaisut kuten aiemmasta YK:n turvallisuusneuvoston pakotepäätöksestä poikennut Kadi-tapaus¹⁰⁵ ja näkyvissä oleva mahdollinen liittyminen Euroopan ihmisoikeus-sopimukseen ovat nostaneet dialogien perus- ja ihmisoikeusluottavuuden uudelleen hyvin ajankohtaiseksi ja myös avanneet sitä suhteessa muihin kansainvälisiin toimijoihin.

Jos kansallisessa näkökulmassa EU-oikeuden ja jäsenvaltion oikeuden suhteeseen on kyse tarkoitushakuisesta kansallisen perustuslain korostamisesta, nationalistisiin puolustusasemiin linnoittautumisesta tai pelkästään kansallisten instituutioiden itsekorostuksesta, on selvää, ettei sillä ole mitään kovin mielenkiintoista tarjottavanaan nykyiselle ”yhteistoiminnalliselle konstitutionalismille”. Jos taas kansallista näkökulmaa tarkastellaan perus- ja ihmisoikeuskontrollin näkökulmasta, se asettuu itse kunkin lopullisista johtopäätöksistä riippumatta aivan toisella tavalla mielenkiinnon kohteeksi. Riippumatta siitä, kuinka onnistuneina yksittäiset ratkaisut tai nykyisten valtiosääntötoimijoiden toistaiseksi tekemät linjaukset nähdään, yksi mahdollinen näkökulma myös EU-oikeuteen suuntautuvaan kansalliseen perusoikeuskontrolliin onkin sen näkeminen yhtenä osana Euroopassa nykyisin vallitsevan ristikkäisen perusoikeusvalvonnan ja perus- ja ihmisoikeuksien

¹⁰⁵ Yhdistetyt asiat C-402/05 ja C-415/05P, Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.9.2008, Kok., s. I-6351.

asemaa koskevien dialogien muodostamaa kokonaisuutta.¹⁰⁶

Erytisesti suhteessa ihmisoikeuksiin myös kansallisen näkökulman perimmäinen kansallisuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi. Suomessa kysymyksellä on lisäksi omat erityispiirteensä, sillä Euroopan ihmisoikeussopimus määrittää edelleen myös sitä minimitasoa, jonka jälkeen perusoikeuksia ei enää ylipäätään voida rajoittaa, vaan lakiehdotusta on muutettava tai sen säätämisestä on luovuttava. Vaikka konstitutionaalisten konfliktien ”ratkaisu” suhteessa unionin oikeuteen näyttää päätyvän kansallisten perusoikeuksien voittoon, johtuu *kansallisesta* perustuslaista kuitenkin edelleen, että viimekätinen raja perusoikeuksien rajoittamiselle myös suhteessa EU-oikeuden vaikutuksiin on eurooppalainen. Nimenomaan sellaisissa konfliktitilanteissa, joissa kansallinen valtiosääntö ei tarjoa enää mitään keinoja jouston aikaansaamiseksi, on kyseessä kauttaaltaan eurooppalainen konflikti. Kun Suomessa molemmat eurooppalaistumisen vaiheet koettiin miltei samanaikaisesti ja seuraavassa vaiheessa niitä vielä täydensi lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan avaaminen tuomioistuimille,¹⁰⁷ ei ehkä ole täysin yllättävää, että muutoksilla on paitsi toisiaan tukevia, myös toisiaan rajoittavia vaikutuksia. Lopulta myös hyvin kansalliselta näyttävästä konfliktista on löydettävissä eurooppalainen ydin.

¹⁰⁶ Viimeaikaisista ehdotuksista esim. Daniel Halberstam, *Systems Pluralism and Institutional Pluralism in Constitutional Law: National, Supranational, and Global Governance*, teoksessa Matej Avbelj – Jan Komárek (toim.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Hart Publishing, 2012, s. 85–125 ja Armin von Bogdandy – Matthias Kottmann – Carlino Antpöhler – Johanna Dickschen – Simon Hentrei – Maja Smrkolj, *Reverse Solange – Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States*, *Common Market Law Review* 2012, s. 489–519.

¹⁰⁷ Niilo Jääskinen, *Kolme aaltoa – miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui?*, *Defensor Legis* 2001, s. 603–619.