
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

Räppänä raollaan Eurooppaan – Euroopan unionin perusoikeudet Suomen oikeudessa

1 JOHDANTO

Tarkastelen seuraavassa Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmän vaikutuksia Suomen oikeudessa. Termi ”unionin perusoikeusjärjestelmä” viittaa sekä unionin perusoikeuskirjasta että EU-oikeuden yleisiin periaatteisiin sisältyvästä perusoikeuslottuvuudesta muodostuvaan normikokonaisuuteen. Koska huomion kohteena ovat unionin perusoikeuksien ”law in action”-vaikutukset Suomessa, kirjoituksen ulkopuolelle rajautuu ”law in books”-kysymys siitä, miten unionin perusoikeuksia *pitäisi* soveltaa jäsenvaltiossa EU-oikeuden mukaan. Tästä paljon kirjoitetusta teemasta on riittävää todeta tässä lähinnä se, että unionin perusoikeudet velvoittavat jäsenvaltioita silloin, kun ”ne soveltavat unionin oikeutta”.¹ Lähtökohta ilmenee nimenomaisesti unionin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kappaleesta. EU-oikeuden soveltamista on taas muun muassa se, kun kotimainen lainsäätäjät implementoi EU-säädöksiä lainsäädäntöpäätöksin tai kun suomalaiset tuomioistuimet ottavat huomioon direktiivejä tai muuta EU-oikeutta yksittäisen oikeusjutun ratkaisemiseksi. EU-oikeuden soveltamistilanteissa kansallisen lainsäätäjän ja lain soveltajien pitäisi myös soveltaa unionin perusoikeuksia EU-oikeuden asettamien vaatimusten mukaan, eivätkä kotimaisen perusoikeusjärjestelmän tulkintaperiaatteet, käsitteet ja yleiset opit saisi ohjata unionin perusoikeuksien tai yleensä EU-oikeuden soveltamista muutoin kuin EU-oikeuden sallimissa puitteissa.

¹ Ks. tarkemmin esim. Allan Rosas – Lorna Armati, *EU Constitutional Law. An Introduction*. Hart Publishing 2010, s. 148 ja Tuomas Ojanen, *Perusoikeuksien neljäs aalto: Euroopan unionin perusoikeuskirja jäsenvaltiossa*, teoksessa Ojanen, Sakslin, Suviranta ja Koivisto (toim.), *Avoin, tehokas ja riippumaton*. Helsinki 2010, s. 367–380. Ks. myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä asia C-144/95, Maurin, tuomio 13.6.1996 (Kok., s. I-2909); asia C-309/96, Annibaldi, tuomio 18.12.1997 (Kok., s. I-7493); asia C-328/04, Vajnai, määräys 6.10.2005 (Kok., s. I-8577); asia C-302/06, Koval’ský, määräys 25.1.2007 ja asia C-339/10, Asparuhov Estov ym., määräys 12.11.2010 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

Jatkossa on kuitenkin siis ennen muuta kysymys siitä, miten unionin perusoikeudet ovat tosiasiaassa saaneet merkitystä lainsäätäjän ja lainsoveltajien toiminnassa Suomessa: otetaanko unionin perusoikeudet huomioon lakeja säädettäessä ja sovellettaessa ja jos otetaan, miten? Astuuko suomalainen lainsäätävä tai tuomioistuin pois kotimaisen perusoikeusjärjestelmän piiristä EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa ratkaisutilanteissa vai ottaako se huomioon unionin perusoikeuksia kansallisten perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten rinnalla? Säilyttävätkö unionin perusoikeudet ”identiteettinsä” unionin perusoikeuksina vai sulautuvatko ne käytännössä osaksi perus- ja ihmisoikeuksien kansallista suojajärjestelmää lainsäätäjän ja lainsoveltajan toiminnassa? Miten unionin perusoikeuksien ja kotimaisen perusoikeusjärjestelmän välinen suhde ylipäättään hahmotetaan Suomessa? Tämänkaltaisiin kysymyksiin vastaamiseksi kirjoitukseen sisältyy katsaukset yhtäältä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja toisaalta korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön. Lisäksi tuon esiin Suomessa esitettyjä näkemyksiä unionin perusoikeusjärjestelmän suhteesta kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään.

2 YLEISESTI UNIONIN JA KANSALLISEN PERUSOIKEUSJÄRJESTELMÄN VÄLISEN SUHTEEN HAHMOTTAMISESTA SUOMESSA: ERILLISYYDESTÄ KOHTI INTEGROIVAA LÄHESTYMISTAPAA

Ensimmäiset kotimaiset kannanotot unionin perusoikeuksien ja kotimaisen perusoikeusjärjestelmän välisestä suhteesta ovat jäljitettävissä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen esitöihin. Ensinnäkin esitöiden mukaan unionin jäsenyys ”vahvistaisi ja täydentäisi ... Suomen perusoikeusjärjestelmää samantapaisesti kuin Suomen jo ratifioimat kansainväliset ihmisoikeussopimukset”.² ”Euroopan yhdentymiskehitys” myös suuntasi ja määritti muutamia perusoikeusuudistuksen linjanvetoja, kuten varsinkin perustavaa laatua olevaa ratkaisua ulottaa perusoikeudet pääsäännön mukaan jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle ihmiselle. Lisäksi Euroopan unioni vaikutti muutamien yksittäisten perusoikeussäännösten muotoiluun, kuten kunnallista ääni- ja äänestysoikeutta koskevien oikeuksien ulottamiseen

² HE 309/1993 vp, s. 41.

maassa vakinaisesti asuviin ulkomaalaisiin (PL 14 §:n 2 mom.) sekä oikeusturvasäännöksen kattavaan muotoilemiseen (PL 21 §). Lopuksi etenkin asiakirjajulkisuutta, hyvää hallintoa ja sosiaalisia oikeuksia koskevat perusoikeussäännökset voidaan nähdä yrityksenä asettaa ”perustuslaillisia pidäkkeitä” integraation mahdollisille kielteisille vaikutuksille hallinnon, julkisuuden ja sosiaalisten oikeuksien aloilla.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä ei vielä korostettu unionin perusoikeuksien erillisyyttä kotimaisesta perusoikeusjärjestelmästä, mutta ajatus tulee esille jokseenkin samaan aikaan laaditusta Euroopan unionin liittymissopimuksen valtiosisäistä hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevasta hallituksen esityksestä. Esityksessä muun muassa painotetaan, että ”EY:n toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä sovelletaan EY:n perusoikeusjärjestelmää ja jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä kunkin valtion perustuslakia ja sen ratifioimia ihmisoikeussopimuksia”.³ Lisäksi esityksessä tuodaan esiin unionin perusoikeusjärjestelmän eroja kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään verrattuna. Kun EU-oikeuteen ei sisälly poikkeuslakimenettelyä, hallituksen esityksen mukaan perusoikeuksien ”olennaisen sisällön” suoja olisi EU-oikeudessa parempi kuin Suomen oikeudessa. Unionin jäsenyys myös tehostaisi perusoikeuksien toteutumisen valvontaa, koska EU-tuomioistuin ja suomalaiset tuomioistuimet saisivat oikeuden tutkia, ovatko kansalliset säännökset sopuoinnussa jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen ja niiden ratifioimien ihmisoikeussopimusten kanssa. Hallituksen esityksessä painotetaan lisäksi kotimaisen perusoikeusjärjestelmän ensisijaista asemaa, koska perusoikeusuudistuksen myötä ”perusoikeus-suojaan liittyvät kysymykset pystyttäisiin entistä useammin ratkaisemaan kansallisessa menettelyssä”.⁴

Yleisesti ottaen unionin jäsenyys ei kuitenkaan näytä olleen kovinkaan mielenkiintoinen perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta suomalaisessa oikeusyhteisössä 1990-luvun alkupuolella ja jäsenyyden ensimmäisinä vuosina. Tästä on paras esimerkki eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jossa valtiosääntöoikeudelliset arviot unionin jäsenyyden vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien suojaan Suomessa loistavat lähinnä poissaolollaan. Etenkin nykyaikaisen valtiosääntöajattelun valossa on suorastaan hämmentävää, ettei perustuslakivaliokunnan lausuntoon Suomen liittymissopimuksesta Euroopan unioniin sisältynyt lainkaan tarkastelua unionin perusoikeuksista ja unionin jäsenyyden vaikutuksista perus- ja ih-

³ HE 135/1994 vp, kohta 4.9. Ks. myös UaVM 6/1992 vp (valtioneuvoston EY-selonteko).

⁴ HE 135/1994 vp, kohta 4.9.

misoikeuksien suojaan Suomessa, vaikka niistä *oli* tarkastelua hallituksen esityksessä ja vaikka jopa muut valiokunnat⁵ mietintövaliokuntaa⁶ myöden arvioivat unionin jäsenyyttä myös perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvien näkökohtien kannalta.⁷ Perustuslakivaliokunnalta olisi vähintään odottanut edes jonkinlaisia arvioita unionin jäsenyyden vaikutuksista samaan aikaan vireillä olleeseen perusoikeusuudistukseen.⁸ Perustuslakivaliokunnan täydellinen vaiteliaisuus unionista perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta kertookin aika paljon *sekä* tuolloin valiokunnassa ja asiantuntijakunnassa vallinneesta tavasta hahmottaa Euroopan unioni ja sen oikeusjärjestys *että* kotimaisen perusoikeuskulttuurin silloisesta tilasta.⁹ Kärjistäen voidaan myös sanoa, että perustuslakivaliokunta ei tarkkaan ottaen nähnyt tuolloin unionin perusoikeusjärjestelmää kansallisesta järjestelmästä erillisenä suojajärjestelmänä, vaan oikeastaan se ei edes havainnut unionissa mitään perus- ja ihmisoikeuksia.

Vuosituhanneen vaihteen jälkeen perustuslakivaliokunnassa on kuitenkin havahduttu tarkastelemaan yhä enemmän unionin säädösehdotuksia ja unionia yleensäkin myös perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan varhaisemmista kannanotoista tulee vielä varsin voimallisesti esiin ajatus unionin perusoikeusjärjestelmän erillisyydestä kansallisesta perusoikeusjärjestelmästä. Esimerkiksi vuonna 2001 valiokunta yhtäältä tähdensi unionin perusoikeuksien rajallisuutta korostamalla, että unionin perusoikeuksien ”sitovuus saa ulottua jäsenvaltioihin vain niille kuuluvissa EU:n oikeuden toimeenpanotehtävissä”. Toisaalta valiokunta painotti kotimaisten perusoikeuksien ensisijaisuutta toteamalla, että unionin perusoikeudet eivät saa edes EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa ”heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa”.¹⁰ Lisäksi valiokunta katsoi, että unionin perusoikeuksien mahdollinen etusija suhteessa ristiriitaisiin kansallisiin perusoikeuksiin ei olisi ”kansalliselta kannalta hyväksyttävissä ilman EU:n perusoikeuksien ja Suomen perustuslain perusoikeussäännösten

⁵ Esim. ulkoasiainvaliokunta kiinnitti erikseen huomiota julkisuuskysymyksiin. Ks. UaVM 6/1992 vp.

⁶ Ks. UaVM 9/1994 vp.

⁷ Ks. PeVL 14/1994 vp.

⁸ Myöskään perustuslakivaliokunnan mietintöön perusoikeusuudistuksesta ei sisälly mitään mainintoja unionin jäsenyyden tai yleisemmin Euroopan integraation vaikutuksista perusoikeusuudistukseen. PeVM 25/1994 vp.

⁹ Ks. myös perustuslakivaliokunnan mietintö perusoikeusuudistusta koskeneesta hallituksen esityksestä PeVM 25/1993 vp, jossa unioniin liittyvä tarkastelu loistaa poissaolollaan.

¹⁰ PeVL 25/2001 vp.

sisällön hyvin suurta vastaavuutta”.¹¹ Tarkkaan ottaen kannanotto sisältää myös suojajärjestelmien erillisyyttä murentavia tai ainakin pehmentäviä piirteitä viittaamalla aineellisen ja tulkinnallisen harmonisoinnin tarpeeseen.

Kenties voimakkaimmin ajatuksella unionin perusoikeusjärjestelmän tiukasta erillisyydestä kansallisesta perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmästä on kuitenkin operoitu oikeuskirjallisuudessa. Täyteläisimmillään erillisyyden ajatus tulee esiin *Antero Jyrängin* tuotannosta. Jyrängin mukaan unionin liittymissopimus ”rajasi valtiosisäisen perusoikeusjärjestelmän vaikutusalan ulkopuolelle niin EY-normien asettamisen kuin niiden soveltamisen Suomessa”.¹² Jyränki on myös aikoinaan painottanut, että Suomen oma perusoikeusjärjestelmä olisi jatkossa unionin jäsenyyden oloissa ”siinä mielessä vajaatehoinen, että sen toimintaa rajoittaa Euroopan unionin vastaava järjestelmä”.¹³ Samoin *Niilo Jääskinen* on todennut perusoikeuskirjan 51 ja 53 artiklojen valossa, että EU-oikeus ja jäsenvaltioiden perustuslait turvaavat perusoikeuksia ”niiden soveltamisalojen mukaisesti” ja että unionin perusoikeuksien soveltamisala rajautuu EU-oikeuden ja kansallisten perusoikeusjärjestelmien ja kunkin jäsenvaltion oman valtiosäännön perusteella.¹⁴

Olen itsekin korostanut unionin perusoikeuksien rajautumista vain EU-oikeuden soveltamisalaan ja tässä mielessä erilliseksi kotimaisesta perusoikeusjärjestelmästä.¹⁵ Tällöin olen kuitenkin tarkastellut tilannetta EU-oikeuden tasolta. Kun näkökulma on vaihtunut kansallisen oikeuselämän arjen tasolle, on ollut ilmeistä, että unionin jäsenyys ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä ovat monimuotoisessa ja -tasoisessa vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Viime vuosina olenkin alkanut painottaa ”perusoikeuspluralismin hengessä” tarvetta hahmottaa unionin perusoikeusjärjestelmä tärkeänä osana sitä perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmien kokonaisuutta, jonka muita osia ovat kotimainen perusoikeusjärjestelmä ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja jonka eri osat ovat monimuotoisessa ja -tasoisessa vuorovaikutuksensa toistensa kanssa.¹⁶ Nähdäkseni EU-oikeuden kehitys on antanut yhä enemmän aineksia myös kansallisten, ylikansallisten ja kansainvälisten suojajärjestelmien integroitumiselle ja vuorovaikutukselle

¹¹ Ks. PeVL 25/2001vp.

¹² Antero Jyränki, *Valta ja vapaus*, Helsinki 2003, s. 466.

¹³ *Ibid.*, s. 267.

¹⁴ Niilo Jääskinen, Euroopan unionin konstituutio – perussopimus vai perustuslaki? Oikeustiede–Jurisprudentia XXXIV:2001, s. 71–153, s. 102 ja 104.

¹⁵ Ks. esim. Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. Edita 2010, s. 134 ja 135.

¹⁶ Ks. erit. Tuomas Ojanen, Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa. Defensor Legis 4/2011, s. 442–455.

toistensa kanssa. Tähän viittaavat ennen muuta unionin perusoikeuskirjan kattavuus sekä kiinnittyminen aiempaa voimakkaammin yhtäältä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja muihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä toisaalta jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen.

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan tuoreemmista kannanotoista löytyy aikaisempaa enemmän kannanottoja, jotka murtavat unionin perusoikeuksien erillisyyden ajatusta ja puoltavat perusteiltaan integroivaa lähestymistapaa unionin perusoikeuksien ja kotimaisen perusoikeusjärjestelmän väliseen suhteeseen. Vaikka valiokunta edelleen painottaakin, että unionin perusoikeuksien vaikutukset rajautuvat vain EU-oikeuden soveltamistilanteisiin ja että unionin ”perusoikeusjärjestelmä ei korvaa kansallista perusoikeusjärjestelmää”, se on samalla pitänyt perusoikeuksien ”tulkinnan kannalta” tärkeänä, että ”unionin perusoikeusjärjestelmä kiinnittyy jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen ohella nykyistä vahvemmin Euroopan ihmisoikeussopimukseen”.¹⁷

Vaikka oikeuskehitys on johtanut kohti unionin perusoikeusjärjestelmän ja kotimaisen perusoikeusjärjestelmän lähentymistä ja vuorovaikutusta, ajatus unionin perusoikeuksien erillisyydestä (muista) perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmästä näkyy kuitenkin edelleen kotimaisessa oikeusajattelussa. Havainnollinen esimerkki on valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta vuodelta 2009.¹⁸ Vaikka selonteko muutoin sisälsi varsin laajan ja monipuolisen katsauksen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen kansainvälisesti ja kansallisesti, selonteossa ei juurikaan huomioitu Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmän vaikutuksia Suomessa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnittikin asiaan huomiota toteamalla seuraavan: ”selonteossa ei ole juurikaan käsitelty EU:n perusoikeuksien merkitystä Suomessa. EU:n perusoikeuskirjan muodollinen voimaantulo Lissabonin sopimuksen myötä korostaa valiokunnan mielestä tarvetta arvioida vastaisuudessa myös näitä vaikutuksia.”¹⁹

¹⁷ PeVL 38/2008 vp (hallituksen esityksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta).

¹⁸ VNS 7/2009 vp.

¹⁹ PeVL 1/2010 vp (valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta).

3 HAVAINTOJA UNIONIN PERUSOIKEUKSIEN VAIKUTUKSISTA EDUSKUNNAN PERUSTUS- LAKIVALIOKUNNAN TOIMINNASSA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on unionijäsenyyden aikana antanut jo lukuisia lausuntoja EU-säädösehdotusten tai EU-säädösten valtiosisäistä implementointia tarkoittavien lakiehdotusten perusoikeus- ja ihmisoikeuskysymyksistä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä voidaan nähdäkseni tehdä ainakin seuraavia yleisiä havaintoja ja johtopäätöksiä:

(i)

Edellä on jo todettu, että perustuslakivaliokunta ummisti silmänsä unionin perusoikeuksilta ja unionin jäsenyyden vaikutuksilta kotimaiseen perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmään unionin jäsenyyden kynnyksellä ja ensimmäisinä vuosina. Huomion kiinnittäminen perus- ja ihmisoikeuksiin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa EU-säädösehdotuksista pysyi vähäisenä 1990-luvun lopulle asti. Sitä vastoin valiokunnan huomion keskiössä olivat täysivaltaisuuteen ja instituutioihin liittyvät kysymykset.²⁰ Perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät näkökohdat ovat kuitenkin tulleet yhä keskeisemmiksi 2000-luvun alusta alkaen syistä, jotka liittynevät yhtäältä unionin oikeuden kehitykseen, kuten laajentumiseen yhä enemmän sellaisille ”perusoikeusherkillle” aloille kuin oikeus- ja sisäasiat. Toisaalta kyse lienee siitä, että suomalaisen oikeuskulttuurin ns. valtiosääntöistyminen on tuonut etenkin perus- ja ihmisoikeudet perustuslakivaliokunnan toiminnan ydinalueelle.

(ii)

Perustuslakivaliokunta on antanut jo kymmeniä lausuntoja EU-säädösehdotuksista perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Vaikka määrä saattaa ensi näkemältä tuntua suurelta, se on kuitenkin verraten pieni määrä suhteessa sekä valiokunnan lausuntojen kokonaismäärään että eduskunnassa vireillä olleiden EU-asioiden kokonaismäärään. Lisäksi moni sellainen U- tai E-asia, jolla on sinänsä ollut ilmeisiä kytkentöjä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin, on jäänyt käsittelemättä perustuslakivaliokunnassa. Esimerkiksi

²⁰ Ks. valiokunnan käytännöstä EU-asioissa vuosina 1995–1998 myös Niilo Jääskinen, *The application of Community law in Finland*, *Common Market Law Review*, 36, 1999, s. 407–441, s. 411–413. Ks. myös täysivaltaisuusnäkökohtien ja perus- ja ihmisoikeuksien huomioimisesta perustuslakivaliokunnan lausunnoissa Tuomas Ojanen, ”Suomi on täysivaltainen tasavalta” – Täysivaltaisuusarvioinnin lähtökohtia ja perusteita uuden perustuslain aikana, *Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVII:2004*, s. 389–430.

hallintovaliokunnassa on ollut vireillä useita sellaisia henkilötietojen suojaan tai turvapaikkamenettelyihin liittyneitä EU-säädösehdotuksia, joista ei ole pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa.²¹ EU-säädösehdotuksen viemättä jättämistä perustuslakivaliokuntaan selittänee usein paitsi asian kiireellisyys myös se eduskunnassa ja valtioneuvostossa sekä valiokunnan asiantuntijakunnassa tiedossa oleva seikka, ettei perustuslakivaliokunta edes ole erityisen innokas käsittelemään perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisia U- ja E-asioita. Niiden käsittelyn on usein koettu vievän vain aikaa ja voimavaroja pois valiokunnan ensisijaiseksi tehtäväksi koetulta lakiehdotusten valtiosääntöoikeudelliselta arvioinnilta.

(iii)

Perustuslakivaliokunta viittasi ensimmäisen kerran Euroopan unionin perusoikeuskirjaan lausunnossaan 1/2001 vp, siis jokseenkin välittömästi perusoikeuskirjan tultua hyväksytyksi ns. Nizzan julistuksella joulukuussa 2000. Sen jälkeen valiokunta on viitannut perusoikeuskirjaan systemaattiseksi luonnehdittavalla tavalla jokseenkin aina, kun se on ylipäättään kiinnittänyt huomiota EU-säädösehdotuksiin perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Perusoikeuskirjalle annettuun merkitykseen ei näytä erityisemmin vaikuttaneen perusoikeuskirjan *oikeudellinen* voimaantulo vasta Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä 1.12.2009. Valiokunta ei itse asiassa ole koskaan pitänyt perusoikeuskirjan muodollista asemaa erityisen tärkeänä asiana. Esimerkiksi vuoden 2001 valtiopäivillä valiokunta korosti, että perusoikeuskirjan merkitys voisi olla oikeudellisesti sitomattomana jopa suurempi kuin oikeudellisesti sitovana: ”Perusoikeuskirja on jo nykyisessä oikeudellisesti sitomattomassa muodossaan saanut oikeudellisia ja muita vaikutuksia. Tämä perusoikeuskirjan tosiasiallisena soveltamisena näkyvä kehitys uskottavasti vain voimistuu. Nykyinen perusoikeuskirja on perusoikeuksien suojaamisen ja kehittämisen kannalta selvästi parempi vaihtoehto kuin se, että sitovina perusoikeuksina saatettaisiin voimaan perusoikeuskirjan merkittävästi riisuttu versio.”²²

²¹ Ks. esim. U 66/2010 vp (Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (matkustajarekisterin käyttö lainvalvontatarkoituksiin) ja U 87/2009 vp (Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskeissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (turvapaikkamenettelydirektiivi).

²² PeVL 25/2001 vp (Valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin tulevaisuudesta).

(iv)

Vaikka valiokunnan lausunnoista löytyy jo lukuisia viittauksia perusoikeuskirjaan tai unionin perusoikeuksiin yleisinä oikeusperiaatteina, se ei ole havaitakseni kertaakaan tukeutunut minkään asian käsittelyssä vain unionin perusoikeuksiin. Sitä vastoin valiokunta on aina viittannut unionin perusoikeuksien rinnalla kansallisiin perusoikeussäännöksiin ja/tai Euroopan ihmisoikeussopimukseen taikka muihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valiokunta ei näin ollen ole koskaan ”astunut pois” kotimaisen perusoikeusjärjestelmän tai kansainvälisten ihmisoikeussopimusten piiristä EU-asioissa, vaan se on mieltänyt yhtä hyvin EU-säädösehdotusten kuin varsinkin EU-säädösten valtiosisäisen täytäntöönpanon ”osaksi” valtiosisäistä oikeusjärjestystä. Valiokunta onkin korostanut 2000-luvulla usein sitä, että ”unionin perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen ei muuta perustuslakivaliokunnan roolia perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaa ja valvontaa harjoittavana toimielimenä kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä tai Euroopan unionin asioiden ennakkokäsittelyssä” ja että valiokunnan ”asiana on arvioida perus- ja ihmisoikeussäännösten kannalta myös unionin oikeuden kansallista täytäntöönpanoa varten annettavia lakiehdotuksia”.²³

(v)

Perustuslakivaliokunta ei yleensä mainitse mitään unionin perusoikeuksista EU-säädösten täytäntöönpanolakiehdotuksista antamissaan lausunnoissa. Sitä vastoin valiokunta keskittyy arvioimaan ehdotettua täytäntöönpanosääntelyä vain kotimaisten perusoikeussäännösten sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja tällöin erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta. Valiokunta on jokseenkin säännönmukaisesti jättänyt unionin perusoikeudet mainitsematta myös niissä tilanteissa, joissa on ollut kyse yksinomaan tai ainakin pääosin direktiivin tai muun EU-säädöksen implementointia koskevasta lakiehdotuksesta.

Esimerkkinä voidaan mainita perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2004 vp hallituksen esityksestä päästökauppalaiksi ja eräiksi muiksi laeiksi. Esityksessä oli ennen muuta kysymys päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin täytäntöönpanosta, vaikka ehdotus myös liittyi YK:n ilmastopuitesopimuksen ja sitä täsmentävän Kioton pöytäkirjan määräyksiin ilmastomuutosta hillitsevien toimenpiteiden

²³ Ks. PeVL 13/2008 vp (Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta) ja siinä mainitut lausunnot PeVL 7/2003 vp ja PeVL 36/2006 vp.

toteuttamisesta. Valiokunta tarkasteli esityksen säännöksiä lupasääntelystä ja päästöoikeuksien jaosta elinkeinovapautta ja omaisuudensuojaa koskevien perustuslain 18 ja 15 §:ien kannalta.²⁴

Samoin valiokunnan kannanotot sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi olivat yksinomaan perustuslain perusoikeussäännösten kannalta, vaikka lakiehdotuksen keskeisenä tarkoituksena oli panna täytäntöön henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sekä kuluttajille tarkoitettujen rahoituspalvelujen etämyynnistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 10 artikla ja vaikka henkilötietojen suojan perusoikeuteen liittyvä oikeuskehitys on 2000-luvulla ollut itse asiassa paljon dynaamisempaa ja kehittyneempää EU-oikeuden tasolla kuin perustuslakivaliokunnassa.²⁵

(vi)

Unionin perusoikeuksien huomiotta jättäminen EU-säädösten kansallista implementointia tarkoittavien lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ei ole kuitenkaan aivan säännömukaista. Esimerkiksi lausunnossaan ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi terrorismin torjumisesta valiokunta viittasi perustuslain 8 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan 1 kappaleen ohella perusoikeuskirjan 49 artiklaan rikosoikeudellisesta legaliteettiperiaatteesta. Toisin kuin monissa muissa lausunnoissa, perusoikeuskirjan merkitys ei jäänyt vain pelkän viittauksen varaan, vaan valiokunnan lausunnossa myös eriteltiin varsin seikkaperäisesti perusoikeuskirjan 49 artiklan merkitystä asian arvioinnissa.²⁶ Kun valiokunta myöhemmin antoi lausuntonsa terrorismipuitepäätöksen implementointilakiehdotuksesta, se korosti unionin perusoikeusulottuvuuden merkitystä asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa vielä erikseen:

”Ehdotuksen pääasiallisena tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan unionin neuvoston puitepäätös terrorismin torjumisesta. Puitepäätöksellä ei sen 1 artiklan 2 kohdan mukaan muuteta velvollisuutta kunnioittaa Eu-

²⁴ PeVL 14/2004 vp (Hallituksen esitys päästäkauppalaiksi sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta).

²⁵ PeVL 9/2004 vp (Hallituksen esitys sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi).

²⁶ PeVL 41/2001 vp (Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (terrorismin torjuminen). Vrt. kuitenkin PeVL 42/2001 vp (Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta puitepäätöksen tekemiseksi eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä), jossa ei ole mitään mainintaa unionin perusoikeusulottuvuudesta. Ks. samoin PeVL 13/2003 vp (Hallituksen esitys laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi).

roopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa taattuina perusoikeuksia ja oikeusvaltion periaatteita. Unioni pitää kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä. Unionin todetaan puitepäätöksen johdannon 10 kohdassa noudattavan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja varsinkin sen VI luvussa huomioon otettuja periaatteita. Perusoikeuskirjan mainittuun lukuun sisältyvissä 48 ja 49 artiklassa käsitellään syyttömyysolettamaa ja laillisuusperiaatetta. Siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuina oikeuksia, niiden merkitys on 52 artiklan 3 kohdan mukaan sama kuin mainitussa sopimuksessa.²⁷

(vii)

Havaintoa, jonka mukaan valiokunta ei yleensä ainakaan nimenomaisesti huomioi unionin perusoikeuksia EU-säädösten implementoinnissa, voidaan pitää sikäli ongelmallisena *EU-oikeuden näkökulmasta*, että EU-oikeuden valtiosisäinen täytäntöönpano on juuri ”tyyppitilanne”, jossa jäsenvaltio on sidottu unionin perusoikeuksiin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kappaleen nojalla. Kuten on jo edellä ilmennyt, valiokunta selvästi mieltää EU-säädösten valtiosisäisen implementoinnin olevan osa sellaista kansallisen lainsäädäntövallan käyttämistä, jota määrittävät kansallinen perustuslaki ja Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Tähän liittyen valiokunta ei koe sen paremmin ”astuvansa pois” kotimaisen perusoikeusjärjestelmän piiristä EU-säädösten täytäntöönpanotilanteissa kuin olevansa velvollinen arvioimaan perusoikeuskysymyksiä unionin perusoikeusjärjestelmän valossa. Havainto myös osoittaa, ettei unionin liittymissopimus ole sittenkään rajannut ”valtiosisäisen perusoikeusjärjestelmän ulkopuolelle niin EY-normien asettamisen kuin niiden soveltamisen Suomessa”.²⁸ Sitä vastoin kotimainen perusoikeusjärjestelmä suuntaa ja määrittää EU-oikeuden valtiosisäistä täytäntöönpanoa ja soveltamista, eikä EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvia ratkaisusetelmia hahmoteta siten, että Suomen oikeus ja EU:n oikeus olisivat kaksi riippumatonta ja erillistä oikeusjärjestystä omine perusoikeusjärjestelmineen.

(viii)

Perustuslakivaliokunta on yleensä paitsi jättänyt unionin perusoikeudet huomiotta EU-säädösten täytäntöönpanolakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa myös painottanut kotimaisesta perusoikeusjärjestelmästä

²⁷ PeVL 48/2002 vp (hallituksen esityksestä terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi).

²⁸ Jyräki 2003, s. 466.

juontuvien vaatimusten noudattamisen ensisijaisuutta korostamalla, että EU-oikeuden toimeenpanotehtävät eivät saa ”heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa”²⁹ ja että ”esimerkiksi yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta ulottuvat myös EU:n oikeuden kansallista täytäntöönpanoa tarkoittaviin säädöksiin”.³⁰ Näistä lähtökohdista perustuslakivaliokunta on muutamaaan otteeseen esittänyt EU-säädösten implementointilakiehdotuksista sellaisia valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, joiden toteuttaminen on asiallisesti tarkoittanut EU-säädöksen täysimääräisestä implementoinnista tinkimistä kotimaisesta perusoikeusjärjestelmästä tai Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista juontuvien vaatimusten toteuttamiseksi. Koska olen muissa kirjoituksissani tarkemmin tarkastellut perustuslakivaliokunnan ”valtiosääntöistä vastarintaa” EU-oikeutta kohtaan, tyydyn tässä viittamaan muualla esittämääni.³¹

(ix)

Perustuslakivaliokunnan viittaukset unionin perusoikeuksiin ovat pääosin hyvin yleisiä viittauksia perusoikeuskirjan artikloihin ilman mitään jatkoerittelyjä unionin perusoikeuksien merkityksestä asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Valiokunnan lausunnoista syntyykin yleisesti ottaen vaikutelma, jonka mukaan unionin perusoikeuksien normatiivinen vaikutus valiokunnan valtiosääntöoikeudelliseen arvioon EU-säädösehdotuksesta tai EU-säädöksen valtiosisäisestä täytäntöönpanolakiehdotuksesta on jäänyt pääosin hyvin heikoksi ja että viittauksissa perusoikeuskirjan artikloihin on pikemminkin kyse täydentävistä tai oikeastaan ”koristelevista” argumenteista kannanotolle, joka ennen muuta rakentuu kansallisen perusoikeusnormin ja/tai ihmisoikeusnormin varaan. Yksi – mutta toisaalta vain yksi – selitys unionin perusoikeuksien vähäiseen merkitykseen on, että perusoikeuskirjalta puuttuu vielä monelta osin ”liha luiden ympäriltä”, so. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka kertoisi täsmällisemmin niistä perusoikeusnormeista,

²⁹ PeVL 25/2001 vp (Valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin tulevaisuudesta).

³⁰ PeVL 9/2004 vp (Hallituksen esitys sähköisen viestinnän tietosuojalainiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi).

³¹ Ks. 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. Edita 2009, s. 129–174. Ks. myös Tuomas Ojanen, *The European Arrest Warrant in the Midnight Sun: The Implementation and Application of the EAW in Finland*, teoksessa Elspeth Guild (toim.), *Still not Resolved?* Wolf Legal Publishers 2009, s. 143–156.

joita perusoikeuskirja sisältää unionin oikeusjärjestyksen normikokonaisuuden valossa. Kun EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö perusoikeuskirjasta lisääntyy kuitenkin jatkuvasti, perusoikeuskirjaa ei voida enää tulevina vuosina sivuuttaa vain ylimalkaisella viittauksella ilman tarkempaa katsausta EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

(x)

Muutamissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on kuitenkin tarkastellut eritellymmän unionin perusoikeuksien sisältöä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Jäljempänä tarkasteltavien omaisuudensuojaan liittyvien lausuntojen ohella maininnan ansaitsee valiokunnan lausunto 5/2010 vp. Lausunnossa valiokunta tarkasteli varsin monipuolisesti yksityiselämän suojan perus- ja ihmisoikeutta perustuslain 10 §:n, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan normikokonaisuuden valossa, sellaisena kuin kahden viimeksi mainitun ihmis- ja perusoikeusnormin sisältö näyttäytyy Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännön valossa.³² EU-oikeuden tasolla valiokunta totesi ehdotuksen olevan merkityksellinen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvatus yksityiselämän suojan näkökulmasta. Tämän jälkeen valiokunta eritteli vielä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä seuraavasti:

”EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että suojan antaminen sellaisia julkisen vallan toimenpiteitä vastaan, joilla puututaan mielivaltaisesti tai suhteettomalla tavalla henkilöiden yksityisen toiminnan piiriin, olipa kyse luonnollisista henkilöistä tai oikeushenkilöistä, on unionin oikeuden yleinen periaate. Määritettäessä kyseisen periaatteen ulottuvuutta yritysten liiketilöiden suojan osalta on otettava huomioon edellä mainittu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen yksityiselämän suojaa koskeva oikeuskäytäntö (ks. esim. asia C-94/00 *Roquette Frères*, 22.10.2002 ja asia C-450/06 *Varec SA*, 14.2.2008).”

Lausunnossa ei kuitenkaan erikseen oteta kantaa ehdotetun sääntelyn sopuointuun unionin perusoikeuksien kanssa, vaan valiokunta tyytyi toteamaan, että ehdotettu sääntely täytti ”Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta ja perustuslain 10 §:n 1 momentista johtuvat vaatimukset”. Tämä vahvistaa edellä todettua havaintoa siitä, ettei valiokunta tukeudu unionin perusoikeuksiin kuin korkeintaan täydentävänä argumenttina näkemykselle, joka

³² PeVL 5/2010 vp (Hallituksen esitys valmisteverotuslaiksi ja laiksi Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain 27 §:n muuttamisesta).

ennen muuta rakentuu kansallisen perusoikeusnormin tai kansainvälisen ihmisoikeusnormin varaan.

(xi)

Valiokunta on toisinaan nimenomaisesti painottanut kotimaisen perusoikeussäännöksen ja unionin perusoikeuden tarjoaman suojan vastaavuutta. Esimerkiksi lausunnossaan yleistä tietosuojasetusta koskevasta ehdotuksesta valiokunta totesi seuraavan: ”Komission ehdotukset on valtioneuvoston mukaan monin osin rakennettu EU:n nykyisen tietosuojalainsäädännön pohjalle, ja ne konkretisoivat EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan määräyksiä oikeudesta henkilötietojen suojaan. Ehdotukset ovat samansuuntaisia perustuslain 10 §:n 1 momentin vaatimuksen kanssa lailla toteutettavasta henkilötietojen suojan tarkemmasta sääntelystä. Komission ehdotusten aineellisesta sisällöstä ei näyttäisi olevan huomautettavaa perus- ja ihmisoikeutena turvatun henkilötietojen suojan kannalta.”³³

(xii)

Muutamissa lausunnoissaan valiokunta on nojautunut unionin perusoikeuksiin hakeakseen tukea jollekin kotimaisesta perusoikeussäännöksestä johtamalleen tulkinnalle. Tällöin on yleensä ollut kysymys yrityksestä purkaa *prima facie* normijännite EU-säädöksen ja sen kansallisen implementointilakiehdotuksen väliltä. Edustavimpia esimerkkejä ovat perustuslakivaliokunnan lausunnot sellaisten EU-säädösten implementointilaeista, joiden täytäntöönpano on valiokunnan mielestä tuonut esiin kiperiä kysymyksiä omaisuudensuojasta. Näihin lausuntoihin sisältyy itse asiassa kaikkein erittelevimpiä tai ainakin pisimpiä kannanottoja unionin perusoikeuksien vaikutuksista asian valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Toinen asia on, kestävätkö valiokunnan näkemykset unionin perusoikeuksista aina (EU-) oikeudellista tarkastelua. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan omaisuudensuojatulkintoja voidaan myös pitää esimerkkeinä juuri sellaisesta valtiosääntöpartikularismista, joka juontuu yksittäisen jäsenvaltion kansallisen valtiosääntöperinteen erityispiirteistä ja joka voi tuottaa kaikkein vaikeimmin ratkaistavissa olevia kysymyksiä EU-oikeuden ja kansallisten

³³ PeVL 12/2012 vp (Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta [Yleinen tietosuojasetus] sekä direktiiviksi yksilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelyssä rikosten torjumiseksi, tutkimiseksi, selvittämiseksi tai niistä syyttämiseksi tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanemiseksi ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta [Tietosuojadirektiivi]).

perusoikeuksien välillä sekä EU-oikeuden että kansallisen valtiosäännön kannalta.³⁴

Perustuslakivaliokunnan lausunto 5/2001 vp koski hallituksen esitystä telemarkkinalain muuttamisesta, sellaisena kuin se oli muutettuna liikenne- ja viestintäministeriössä liikennevaliokunnan pyynnöstä laaditussa ehdotuksessa. Muutosehdotuksen laatimiseen oli vaikuttanut oleellisesti se, että Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tilaajayhteyksien eriytetystä tarjoamisesta oli tullut voimaan 31.12.2000 ja tämä asetus lakiehdotuksen tavoin koski tilaajayhteyden välityskyvyn vuokraamisvelvoitetta. Valiokunta katsoi, että ehdotetut muutokset olivat vastoin omaisuuden perustuslainsuojaa. Tältä osin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä oli kyseisten sanontojen palauttaminen hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaisiksi. Kantansa tukena valiokunta viittasi myös omaisuuden suojaan EU-oikeudessa todeten siitä seuraavan:

”EY:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan omaisuuden suoja on suojattu perusoikeutena EY:n oikeuden yleisissä oikeusperiaatteissa. Primäärioikeuden tasolla on syytä mainita EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan 2 kohta, jossa viitataan Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen. Omaisuuden suoja on mainittu myös viime vuoden lopulla hyväksytyyn EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa.

EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa EY:n perusoikeudet ovat sekä tulkinnan että pätevyuden perustana EY:n toimielinten antamille säädöksille. Esimerkiksi tilaajayhteyksien eriytettyä tarjoamista koskevaa asetusta on tulkittava ns. perusoikeusmukaisella tai -ystävällisellä tavalla. Jos tällaisiin tulkinnoinkaan ei saada asetukselle hyväksyttävää sisältöä, asetus on pätemätön”.

Valiokunta myös huomautti, että ”...yksittäisiä yhteisöoikeuden säännöksiä ei saa tulkita perusoikeuksien vastaisella tavalla (esim. C-100/88 *Oyowe & Traore v Commission* [1989] ECR 4285, tuomion kohta 16)” ja että ”jos jokin säännös antaa sijaa tulkintavaihtoehdoille, niistä on valittava kaikkein perusoikeusmukaisin (esim. C-5/88 *Wachauf v Germany* [1989] ECR 2609, tuomion kohta 19).” Perustuslakivaliokunta päätyikin tulkitsemaan EU:n asetusta tavalla, joka vastasi hallituksen esityksen mukaista, perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön perustuvaa muotoilua. Valiokunnan mukaan tällainen tulkinta oli myös ”parhaiten sopusoinnussa myös EY:n perustamissopimuksen 295 artiklan kanssa, joka estää antamasta yhteisötasolla sellaista sääntelyä, joka muuttaisi kansallisen omistusoikeusjärjestelmän perusteita”.³⁵

³⁴ Ks. valtiosääntöisistä partikularismista Niilo Jääskinen, Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Helsinki 2008, s. 71.

³⁵ PeVL 5/2001 vp (Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta).

Edellä selostettuja valiokunnan linjauksia voidaan pitää kestävinä myös EU-oikeuden kannalta. Ainakaan komissio ei ole niihin myöhemmin reagoinut. Sitä vastoin EU-oikeuden vastaisia muun muassa juuri komission mielestä ovat olleet seuraavat perustuslakivaliokunnan linjaukset Euroopan yhteisön maatalouspolitiikan mukaisen tilatukijärjestelmän valtiosisäisestä täytäntöönpanolaista.

Vuonna 2005 valiokunta omaksui kannan, jonka mukaan tilatukijärjestelmän siirtymäjärjestelyjen oikeasuhtaisuus oli ongelmallinen perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kannalta, koska valiokunnan mukaan sääntely saattoi yksittäistapauksessa johtaa vuokranantajan oikeusaseman merkittäväankin heikentymiseen vuokrasopimusta tehtäessä vallinnaisiin olosuhteisiin verrattuna. Sen vuoksi valiokunta piti ”valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeänä, että tilatukijärjestelmän toimeenpanosta johtuvat vaikutukset ennen käsiteltävänä olevan lain voimaantuloa tehdyn maanvuokrasopimuksen vuokranantajaosapuolen oikeusasemaan otetaan siirtymäjärjestelyissä huomioon lisäämällä täytäntöönpanolakiin siirtymäsäännös, jolla vuokranantajan oikeusasema turvattaisiin hänestä riippumattomilta, kohtuuttomilta muutoksilta. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtina valiokunta tukeutui omaisuuden perustuslainsuojaa koskevan lausuntokäytäntönsä ohella siihen, että ”omaisuudensuoja on EY:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suojattu perusoikeutena myös EY:n oikeuden yleisissä oikeusperiaatteissa. Primäärioikeuden tasolla on syytä mainita EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan 2 kohta, jossa viitataan Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen. Omaisuudensuoja on mainittu myös EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa. Lisäksi EY:n perustamissopimuksen 295 artikla estää antamasta yhteisötasolla sellaista sääntelyä, joka muuttaisi kansallisen omistusoikeusjärjestelmän perusteita (ks. PeVL 5/2001 vp, s. 2–3).” Valiokunta huomautti myös, että EU-oikeuden ”säännöksiä ei saa tulkita perusoikeuksien vastaisella tavalla (esim. C-100/88 *Oyowe & Traore* [1989] ECR 4285, tuomion kohta 16). Jos jokin säännös antaa sijaa tulkintavaihtoehdoille, niistä on valittava kaikkein perusoikeusmukaisin. Tämä velvoittaa myös jäsenvaltioita niiden pannesaa yhteisön lainsäädäntöä täytäntöön (esim. C-5/88 *Wachauf* [1989] ECR 2609, tuomion kohdat 19 ja 22).³⁶

Tässä yhteydessä on paikallaan todeta, että koko kysymys tilatukijärjestelmän täytäntöönpanon ongelmallisuudesta omaisuudensuojan kannalta tuli esiin lähinnä valiokunnan sisältä. Sen paremmin hallituksen esityksessä kuin kuultujen asiantuntijoiden toimesta omaisuudensuojaan ei kiinnitetty huomiota, vaan huomio suuntautui lähinnä esityksen asetuksenantovaltuus-

³⁶ PeVL 25/2005 vp. (Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta).

säännöksiin ja henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin.³⁷

Yhteinen maatalouspolitiikka kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, jonka puitteissa tehtyjen säädös- tms. päätösten noudattamista jäsenvaltioissa komissio valvoo korostetun tarkasti. Tästä syystä ei ole erityisen yllättävää, että komissio omaksui varsin pian kannan, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella täytäntöönpanolaikiin lisätyt siirtymäsäännökset olivat EU-oikeuden vastaisia. Suomen hallitus koetti aikansa argumentoida komission kantaa vastaan ennen muuta juuri perustuslakivaliokunnan linjauksien perusteella, mutta lopulta hallitus taipui syksyllä 2007 antamaan eduskunnalle lakiehdotuksen laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 52/2007 vp). Esityksellä oli muun ohella tarkoitus kumota komission EU-oikeuden vastaisena pitämä siirtymäsäännös. Perustuslakivaliokunta jatkoi kuitenkin omaksumallaan linjalla toteamalla omaisuudensuoja-ajattelunsa erittelyn jälkeen, ettei sillä ”ole syytä muuttaa sääntelystä aiemmin tekemäänsä valtiosääntöoikeudellista arviota”. Valiokunta painotti jälleen kerran perustuslain 15 §:stä johtamiensa linjausten ohella sitä, että se oli ”asiasta antamassaan aikaisemmassa lausunnossa todennut omaisuuden suojan olevan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suojattu perusoikeutena myös yhteisön oikeuden yleisissä periaatteissa”. Valiokunta myös totesi, että ”siirtymäsääntelyllä ei ole ollut tarkoitus estää tai haitata tilatukiasetuksen täytäntöönpanoa Suomessa vaan päinvastoin huolehtia siitä, että toimeenpano tapahtuu perusoikeudet turvaavalla tavalla.” Valiokunta päätyikin uudestaan kantaan, jonka mukaan siirtymäsäännöksen kumoaminen edellytti perustuslain säätämisyjärjestystä. Valiokunta kuitenkin lisäsi, että jos siirtymäsäännös kumottaisiin, perustuslakivaliokunta ”pitää sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta valtiosääntöoikeudellisesti tärkeänä, että ... vuokranantajan oikeusasema

³⁷ Olin kuultavana valiokunnassa asiassa, kun siitä järjestettiin ensimmäinen kuuleminen 5.4.2005. Omaisuudensuoja tuli esille vasta asiantuntijoiden kuulemisen jälkeen, kun valiokunnan jäsenet esittivät kysymyksiä asiantuntijoille. Hallituksen esitystä tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta käsiteltiin lopulta peräti kolmeen otteeseen perustuslakivaliokunnassa vuonna 2005: 5.4.2005, 15.4.2005 ja 15.6.2005. EU-oikeuden kannalta sittemmin ongelmalliseksi muodostunut siirtymäsäännös tuli esille suullisessa keskustelussa kuulemisessa 15.6.2005, johon myös osallistuin. Muistan vastanneeni edustajilta tulleeseen kysymykseen mahdollisuudesta jotenkin pehmentää muutoksen vaikutuksia sanomalla epämääräisesti jotain sen suuntaista, että ”jollain siirtymäsäännöksellä voisi ehkä koettaa”. Edustajien kysyessä, voisinko ehdottaa jotain muotoilua siirtymäsäännökseksi, vastasin, etten tältä istumalta, mutta että valiokuntaneuvoksista varmasti löytyy tarvittava osaaminen, jos tätä haluttaisiin koettaa. Noin 5 minuutin päästä valiokuntaneuvos Sami Manninen pyysi puheenvuoroa, ja luki ehdotuksen siirtymäsäännökseksi, joka jokseenkin sellaisenaan päättyi lakiin.

samalla turvataan hänestä riippumattomilta, kohtuuttomilta muutoksilta muin lainsäädännöllisin keinoin”.³⁸

Valiokunnan lausunnon jälkeen lakiehdotukseen lisättiin säännös maanvuokrasopimusten sovittelusta, josta perustuslakivaliokunta ei enää löytänyt valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa.³⁹

Perustuslakivaliokunnan linjaukset tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta ovat tähän mennessä kenties selvin esimerkki sellaisesta valtiosääntövastarinnasta, joka juontuu suomalaisesta valtiosääntöisestä partikularismista ja joka tuottaa ongelmia EU-oikeuden kannalta. Kyseessä on myös ainoa tuntemani tapaus, jossa perustuslakivaliokunta uudistaa valtiosääntöoikeudellisen arvionsa sen (komission taholta väitetystä) EU-oikeuden vastaisuudesta huolimatta.

(xiii)

Perustuslakivaliokunta on nyt jo vakiintuneesti luonnehdittavalla tavalla korostanut sitä, että ”perustuslakia on valiokunnan mielestä tulkittava siitä lähtökohdasta, että Suomi oli jo perustuslakia säädettäessä Euroopan unionin jäsen”.⁴⁰ Tulkintalähtökohta on vaikuttanut varsinkin perustuslain täysivaltaisuussäännösten⁴¹ sekä perustuslain 73 §:ssä säädetyn edellytyksen ”rajattu poikkeus” tulkintaan.⁴² Tätä taustaa vasten on erityisen huomionarvoista se, että perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei havaitakseni löydy kannanottoja, joissa se olisi selvästi tukeutunut unionin perusoikeuksiin – tai yleensä EU-oikeuteen – perustuslain perusoikeussäännösten tulkinnassa. Jos kuitenkin valiokunta muutoin painottaa unionin jäsenyyden huomioimista perustuslain tulkinnassa, on vaikea nähdä perusteita sille, miksi tulkintalähtökohta ei koskisi myös perustuslain perusoikeussäännöksiä. Tosin saattaa olla, että tietoisuus unionin jäsenyydestä vaikuttaa Suomen oikeuden nykytilassa ”jollain tapaa” siihen, miten viime kädessä

³⁸ PeVL 4/2008 vp. (Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta).

³⁹ PeVL 18/2008 vp. (Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta).

⁴⁰ PeVL 13/2008 vp (Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta) ja siinä mainitut aikaisemmat lausunnot.

⁴¹ Ks. kootusti Tuomas Ojanen, ”Suomi on täysivaltainen tasavalta” – täysivaltaisuusarvioinnin lähtökohtia ja perusteita uuden perustuslain aikana. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVII:2004, s. 385–432.

⁴² PeVL 5/2001 vp (Hallituksen esitys laiksi telemarkkinalain muuttamisesta).

ratkaistavana oleva perustuslakikysymys hahmotetaan. Tällaista abstraktia ”systeemivaikutusta” on kuitenkin vaikea havaita – tai tutkia ainakaan oikeustieteilijän työkaluilla – etenkin, jos asia ei ole millään tapaa luettavissa lausuntojen perusteluista.

4 UNIONIN PERUSOIKEUDET YLIMMISSÄ TUOMIOISTUIMISSA

Olen aiemmin useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota siihen, että perus- ja ihmisoikeudet eivät ylipäätään ole saaneet erityisemmin merkitystä EU-oikeuden soveltamistilanteissa suomalaisissa tuomioistuimissa ja että suomalaisista tuomioistuimista ei ole vielä kertaakaan pyydetty ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta EU-säädösten pätevyydestä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.⁴³ Myös ennakkoratkaisupyynnöt perusoikeuksien vaikutuksesta EU-oikeuden tulkintaan ovat jääneet harvinaisiksi, joskaan eivät aivan olemattomiksi⁴⁴. Tämän kaltaiset havainnot ovat herättäneet kysymään, hahmottavatko suomalaiset tuomioistuimet EU-oikeuden soveltamistilanteiden pääosin jäävän perus- ja ihmisoikeuksien ulkopuolelle.

Tilanne on kuitenkin muuttunut parin viimeisen vuoden aikana syistä, jotka osin liittynevät kotimaisen perus- ja ihmisoikeuskulttuurin murrokseen ja osin perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen vahvistumiseen EU-oikeudessa. Tuomioistuimissa ratkotaan yhä enemmän sellaisia EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvia oikeusjuttuja, joissa tuomioistuimet ovat ottaneet huomioon perus- ja ihmisoikeuksia, unionin perusoikeudet mukaan lukien. Nähdäkseni korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöt antavat aiheen seuraaviin huomioihin ja johtopäätöksiin.

(i)

Tähän mennessä korkein oikeus on viitannut unionin perusoikeuskirjaan kolmessa (3) ratkaisussa⁴⁵, kun taas korkeimmasta hallinto-oikeudesta

⁴³ Ks. esim. Ojanen 2010, s. 203–205.

⁴⁴ Ks. KHO 2006:87, jossa KHO pyysi ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta viljan vientituen maksamista koskevassa asiassa myös perusoikeutena turvatus hyvän hallinnon periaatteen kannalta. Ks. myös KHO 2007:9 tuomioistuin pyysi ennakkoratkaisua verotustietojen julkaisemisesta journalistisessa tarkoituksessa ottaen huomioon henkilötietojen suojan ja sananvapauden perusoikeudet.

⁴⁵ KKO 2011:84, KKO 2010:46 ja KKO 2010:45.

löytyy jo parikymmentä ratkaisua⁴⁶, joissa on nimenomainen viittaus perusoikeuskirjaan.⁴⁷ Kaikki korkeimman oikeuden ratkaisut ovat 2010-luvulta. Vaikka viittauksia perusoikeuskirjaan löytyy korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuksista jo ennen ns. Lissabonin sopimuksen voimaantuloa 1.12.2009, perusoikeuskirjan oikeudellistaminen Lissabonin sopimuksella vaikuttaa merkittävästi ”tasoittaneen tietä” perusoikeuskirjan soveltamiselle suomalaisissa tuomioistuimissa.

(ii)

Yleensä korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus viittaavat perusoikeuskirjaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden ihmisoikeussopimusten ohella. KKO 2011:84 on kuitenkin esimerkki korkeimman oikeuden ratkaisusta, johon sisältyy vain viittaus unionin perusoikeuskirjan 50 artiklaan kiellosta syyttää tai rangaista kahdesti samassa asiassa (*ne bis in idem*) ilman viittausta Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavaan artiklaan.⁴⁸

(iii)

Korkein hallinto-oikeus on yleensä viitannut perusoikeuskirjaan perustuslain perusoikeussäännösten rinnalla, mitä on lupa tulkita niin, että korkein hallinto-oikeus ei miellä astuvansa pois kotimaisen perusoikeusjärjestelmän piiristä EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa oikeusjutuissa. Sitä vastoin korkein oikeus ei ole viitannut perusoikeuskirjan rinnalla perustuslain perusoikeussäännöksiin, vaan ainoastaan perusoikeuskirjan artiklojen ”vastinpariin” Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja muissa ihmisoikeussopimuksissa. Nähdäkseni selitys ei ole kuitenkaan välttämättä siinä, että korkein oikeus kokisi EU-oikeuden soveltamistilanteiden jäävän kotimaisen perusoikeusjärjestelmän ulkopuolelle. Sitä vastoin perustuslain perusoikeussäännösten huomiotta jättäminen selittyy jo yksin sillä, että kaikki perusoikeuskirjaan viittauksen sisältävät korkeimman oikeuden ratkaisut koskevat *ne bis in idem* -kieltoa, jonka suhteen kotimaisilla perusoikeussäännöksillä, sellaisena kuin niiden sisältö näyttäytyy

⁴⁶ Ks. korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuksista esim. KHO 2012:55, KHO 2012:18, KHO 2012:1, KHO 2011:77, KHO 2011:98 ja KHO 2011:41. Ks. myös KHO 2009:15, KHO 2010:84, KHO 2011:13, KHO 2011:22 ja KHO 2011:25. Eräissä hakuosumissa perusoikeuskirjaa ei ole mainittu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa vaan esimerkiksi valituskirjelmässä.

⁴⁷ Hakusanana on käytetty termiä ”perusoikeuskirj*” Finlexissä. Hakupäivä 15.8.2012.

⁴⁸ Vrt. KKO 2010:46, jossa KKO viittaa perusoikeuskirjaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja YK:n KP-sopimuksen *ne bis in idem* -kieltoa koskevien artiklojen rinnalla.

perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa, ei ole lisäarvoa annettavana.

(iv)

Unionin perusoikeuksien normatiivinen vaikutus jutun lopputulokseen vaikuttaa yleensä heikolta. Pikemminkin perusoikeuskirjaan ja yleensä unionin perusoikeuksiin on tukeuduttu rinnakkaisina tai täydentävinä argumentteina ratkaisuisissa. Tässä suhteessa tuomioistuinten tapa ”hyödyntää” unionin perusoikeuksia ratkaisuisissaan ei juuri eroa perustuslakivaliokunnan toiminnasta. Merkittävänä poikkeuksena ovat kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut, joissa on ollut kyse henkilötietojen suojan perusoikeudesta. Esimerkiksi ratkaisuun KHO 2012:55 sisältyy seikkaperäistä erittelyä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä henkilötietojen suojasta, mikä selittyy pitkälti sillä, että EU-oikeuden kehitys henkilötietojen suojan alalla on ollut dynaamista viime vuosina myös perusoikeusnäkökulmasta.⁴⁹ Korkein hallinto-oikeus on itsekin aktiivisesti osallistunut tuohon oikeuskehitykseen pyytämällä ennakkoratkaisua muun muassa henkilötietojen suojan ja sananvapauden sekä julkisuuden keskinäissuhteisiin liittyvistä kysymyksistä tapauksessa *Satakunnan Markkinapörssi Oy ym.*⁵⁰

(v)

Samoin eräissä muissa ratkaisuisissa korkein hallinto-oikeus on tarkastellut varsin yksityiskohtaisesti unionin perusoikeuksia. Esimerkiksi ratkaisuun KHO 2011:77 sisältyy tarkastelua EU-oikeuden vaatimuksista ikään perustuvalle yhdenvertaiselle kohtelulle tavalla, joka lopulta muodostui ratkaisevaksi jutun lopputuloksen kannalta. Myös KHO 2009:15 ansaitsee maininnan ratkaisuna, jossa on paitsi huomioitu unionin perusoikeuskirja myös eritelty EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sitä koskevan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön sekä kotimaisen perusoikeusnormiston ohella. Tapauksessa oli kysymys sen arvioimisesta, oliko Helsingin maistraatti toiminut vastoin perustuslakia sekä ihmisoikeuksia, kun se ei ollut muuttanut transseksuaalin miehen henkilötunnusta naisen henkilötunnukseksi eikä siten myöskään muuttanut transseksuaalin sukupuolta väestötietojärjestelmään, koska hakijan aviopuo-

⁴⁹ Ks. henkilötietojen suojasta perusoikeutena EU-oikeudessa Maria Tzanou, *The Added Value of Data Protection as a Fundamental Right in the EU Legal Order in the Context of Law Enforcement*. European University Institute 2012.

⁵⁰ Asia C-73/07, *Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia*, tuomio 16.12.2008 (Kok., s. I-9831).

liso ei ollut antanut maistraatille siihen suostumustaan. Huomionarvoista on, että KHO tutki asiaa EU-oikeuden kannalta, vaikka se katsoi, ettei asiassa ollut kysymys EU-oikeuden tulkinnasta.

(vi)

Kootusti voidaan todeta, että molempien ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytäntö on vasta avautumassa unionin perusoikeusjärjestelmän suuntaan, eikä unionin perusoikeuksien huomioon ottaminen ole läheskään sillä tavoin suomalaisten tuomioistuinten arkipäivää kuin varsinkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sitä koskevan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön soveltaminen. Samalla tuomioistuinten ratkaisukäytännön kehitys etenkin 2010-luvulla viittaa siihen, että perus- ja ihmisoikeudet ovat saamassa selvästi aiempaa enemmän merkitystä EU-oikeuden soveltamistilanteissa suomalaisissa tuomioistuimissa ja että tällöin huomiota kiinnitetään enenevässä määrin myös unionin perusoikeuksiin. Kun tuomioistuimet muutoin viittaavat hyvin systemaattisesti ja yksityiskohtaisesti EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, voidaan ennakoida, että unionin perusoikeuksien soveltaminen lisääntyy perusoikeuskirjaa koskevan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön rikastuessa.

5 LOPUKSI

Edellä olevat katsaukset eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin ja korkeimpien oikeuksien ratkaisuihin osoittavat selvästi, ettei sen paremmin perustuslakivaliokunnassa kuin korkeimmissa oikeuksissa käytännössä lähdetä siitä, että unionin ”toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä sovelletaan [unionin – TO] perusoikeusjärjestelmää ja jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä kunkin valtion perustuslakia ja sen ratifioimia ihmisoikeussopimuksia” tai että Suomen oma perusoikeusjärjestelmä olisi ”siinä mielessä vajaatehoinen, että sen toimintaa rajoittaa Euroopan unionin vastaava järjestelmä”.⁵¹

Etenkin eduskunnan perustuslakivaliokunta päinvastoin lähtee siitä, että valiokunnan ”asiana on arvioida perus- ja ihmisoikeussäännösten kannalta myös unionin oikeuden kansallista täytäntöönpanoa varten annettavia lakiehdotuksia”.⁵² Näin ollen kotimainen perus- ja ihmisoikeuksien suoja-

⁵¹ Jyräni 2003, s. 267 ja 466.

⁵² Ks. PeVL 13/2008 vp (Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja

järjestelmä suuntaa EU-asioita koskevien kansallisten kantojen valmistelua sekä asettaa valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä ja reunaehtoja EU-säädösten valtiosisäiselle implementoinnille ja soveltamiselle – ja toisinaan jopa tavalla, joka on merkinnyt tinkimistä EU-säädösten täysimääräisestä täytäntöönpanosta.

Joku ortodoksinen EU-oikeusjuristi voisi kenties löytää varsinkin perustuslakivaliokunnan toiminnasta paljonkin kriittistä sanottavaa: Suomessa EU-säädösten täytäntöönpanoa ja soveltamista määrittää kotimainen perusoikeusjärjestelmä unionin perusoikeuksien sijasta, vaikka kansallinen lainsäätäjä on nimenomaan sidottu unionin perusoikeuksiin EU-oikeuden valtiosisäisen täytäntöönpanon tilanteissa. Ylipäätään ”klassisen” EU-oikeudellisen ajattelun mukaan kansallinen lainsäätäjä ja lain soveltaja ikään kuin astuvat pois kansallisesta oikeusjärjestyksestä autonomisen ja omalakisien unionin oikeusjärjestyksen piiriin. Tähän liittyen ne muuttuvat osaksi unionin oikeusjärjestyksen täytäntöönpanokoneistoa sillä lopputuloksella, että kansallisesta lainsäätäjistä tulee ”EU-lainsäätäjä” ja tuomarista ”EU-tuomari”.⁵³ Juuri tässä ns. *agency*-tilanteessa ne ovat myös sidottuja unionin perusoikeuksiin ja niistä seuraaviin vaatimuksiin EU-säädösten täytäntöönpanolle ja soveltamiselle, kuten EU-tuomioistuinin totesi ensimmäisen kerran tapauksessa *Wachauf* vuonna 1989⁵⁴ ja mikä on sittemmin vahvistettu unionin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kappaleessa.

Nähdäkseni eduskunnan perustuslakivaliokunnan tai suomalaisten tuomioistuinten ei kuitenkaan tarvitse omaksua sellaista EU-oikeusajattelua, jonka puitteissa on sallittua ottaa huomioon perusoikeuksia EU-oikeuden soveltamistilanteissa korkeintaan vain niillä edellytyksillä, jotka seuraavat unionin oikeudesta. Sitä vastoin puollan sellaista perus- ja ihmisoikeuksien soveltamisen mallia, jossa unionin perusoikeudet, sellaisena kuin niiden sisältö näyttäytyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, huomioidaan systemaattisesti kotimaisten perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten *rinnalla* silloin, kun perustuslakivaliokunnassa otetaan kantaa EU-säädösehdotuksiin ja EU-säädösten täytäntöönpanolakehdotuksiin tai kun suomalaisissa tuomioistuimissa ratkotaan EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvia oikeusjuttuja. Tämän tosiasiallinen toteutuminen

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta) ja siinä mainitut lausunnot PeVL 7/2003 vp ja PeVL 36/2006 vp.

⁵³ Ks. esim. Niilo Jääskinen, Euroopan unioni – oikeudelliset perusteet. Helsinki 2007, s. 361.

⁵⁴ Asia 5/88, *Wachauf*, tuomio 13.7.1989 (Kok., s. 2609).

tietenkin vaatii perusoikeusajattelun uutta ”asemointia” paitsi perustuslakivaliokunnalta ja tuomioistuimilta myös lainvalmistelijoita, ns. valtiosääntöasiantuntijoilta ja asianajajilta. Nähdäkseni nykyaikaisessa perus- ja ihmisoikeuksien pluralismissa ei ole kuitenkaan enää tilaa sellaiselle ahtaan yksinapaiselle perusoikeusajattelulle, jossa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä oikeuskysymyksiä koetetaan ratkoa vain yhden ainoan suojajärjestelmän näkökulmasta.

Pluralistinen ja integroiva lähestymistapa perus- ja ihmisoikeuksiin on jo lyönyt itsensä läpi siltä osin kuin on kyse kotimaisen perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tai ainakin Euroopan ihmisoikeussopimuksen välisistä suhteista.⁵⁵ Jatkossa haasteena on suomalaisen oikeuselämän avaaminen ja avautuminen entistä enemmän myös unionin perusoikeusjärjestelmän suuntaan. Edellä ollut perustuslakivaliokunnan ja ylimpien tuomioistuinten käytäntöjen erittely osoittaa, että räppänä on jo raotettu unionin perusoikeusjärjestelmälle. Tulevina vuosina se ei kuitenkaan enää riitä, vaan ikkunakin on avattava, haluttiinpa sitä tai ei.

⁵⁵ Kotimaisen perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten välinen vuorovaikutus ei vielä toteudu läheskään täysimääräisesti siltä osin kuin on kyse muista ihmisoikeussopimuksista kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksista, koska suomalaiset tuomioistuimet yleensä ottavat huomioon vain Euroopan ihmisoikeussopimuksen unohtaen muut ihmisoikeussopimukset.