
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

Eurooppalaistuminen perustuslakivaliokunnassa

Poliittinen muutos on ollut ratkaisevassa roolissa, kun perusoikeudet ovat Suomessa viimeisen kahden vuosikymmenen aikana merkittävästi vahvistuneet ja länsimaistuneet. Euroopan jaon häviäminen on ollut keskeinen tekijä Itä-Euroopan maiden, mutta myös Suomen oikeusjärjestelmän nousemiselle kehittyneimpien länsimaiden tasolle.

Toisen maailmansodan jälkeinen Suomi eli ihmisoikeuskysymyksissä isolaatiossa. Puolueettomuutemme todelliset sidonnaisuudet estivät meitä liittymästä Euroopan neuvostoon, jossa muut Pohjoismaat olivat jäseninä. Toisaalta Suomi oli kyllä mukana YK-järjestelmän ihmisoikeussopimuksissa. Perustuslakivaliokunta oli jo vuonna 1982 todennut, että ”lakiehdotuksen ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee aina kansainvälisen velvoitteen rikkomista siitä riippumatta, missä säätämisyjärjestyksessä asianomainen säännösehdotus on Suomessa käsitelty.”

Perustuslakivaliokunnan työ keskittyi kuitenkin vielä 1980-luvulla poliittista intohimoa aiheuttaviin lainsäädäntöhankkeisiin. Koska vielä silloin sääntelyideologia oli vahva, oli valiokunnan kannanotoilla varsinkin omistusoikeuteen liittyvissä kysymyksissä suuri merkitys. Näistä ehkä soralain säätäminen on tunnetuimpia tapauksia. Usein ei myöskään ollut kysymys siitä, kuinka perusoikeuden rajaukset voitaisiin sopeuttaa perusoikeusjärjestelmän mukaisiksi vaan siitä, ylittyikö perustuslainsäätämiskynnys. Lait siis pyrittiin säätämään mahdollisesta perusoikeusongelmasta huolimatta vaikeutetussa järjestyksessä. Se taas merkitsi sitä, että määrävähemmistö saattoi estää lain säätämisen. Se saattoi antaa vähemmistölle myös neuvottelumahdollisuuden lakiehdotuksen sisällöstä tai jostain muusta poliittisesta kysymyksestä hallituksen kanssa.

Poliittisten intohimojen vuoksi perustuslakivaliokunnan päätöksenteko oli vahvasti puoluepoliittista. Rajalinjoina olivat hallitus vastaan oppositio tai porvarilliset vastaan sosialistiset ryhmittymät. Valiokunnan jäsenillä oli suurempi itsenäinen toimintavalta kuin muissa valiokunnissa. Siitä huolimatta saattoi hallitus tai puoluejohto painostaa valiokunnan jäseniä.

Vielä Neuvostoliiton perestroikan alkuaikana liittyminen Euroopan neuvostoon ei ollut mahdollista. Asia oli esillä Harri Holkerin hallitusta muodostettaessa vuonna 1987. Ulkopolitiikka oli kuitenkin asia, johon kansanedustajilla ei ollut sanomista. Tapahtumien kulku oli kuitenkin hyvin nopeaa. Jo vuonna 1989 hallitus antoi eduskunnalle esitykset liittymisestä Euroopan neuvostoon¹ ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen². Hallituksen liittymisesityksen perusteluissa todettiin, että Euroopan neuvoston ja sosialististen maiden välille oli luotu kontakteja. Esityksessä todettiin Neuvostoliiton korkeimman neuvoston valtuuskunnan vierailu Euroopan neuvoston parlamentaarisessa yleiskokouksessa huhtikuussa 1988.

Hallitusmuoto turvasi lähinnä vapausoikeudet. Sen sijaan TSS-oikeudet puuttuivat perusoikeusluettelosta lähes kokonaan. Niitä oli yritetty useamman kerran saada hallitusmuotoon, mutta porvarilliset ryhmät olivat olleet vastahankaisia. Lähes samanaikaisesti Suomen liityttyä Euroopan neuvostoon asetettiin perusoikeuskomitea. Sen tehtävänä oli saattaa Suomen perusoikeussääntely vastaamaan kansainvälistä sääntelyä. Keskeisiä kysymyksiä olivat perusoikeuksien luettelo ja oikeuksien soveltamisala. Keskeinen vähimmäislähtökohta oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettama perusoikeuksien taso. Komitean työ tuottikin hedelmää, ja hallitusmuotoon lisättiin vuonna 1995 uusi perusoikeuksia koskeva luku.

Laaja konsensus perusoikeuksista syntyi siksi, että porvarillisissa puolueissa ja erityisesti kokoomuksessa oli tehty uusi arvio. Haluttiin tiivistä yhdentymistä läntiseen Eurooppaan, ja eurooppalaisten arvojen ja mallien hyväksyminen asetettiin kotimaisen intressivalvonnan edelle. Silti kaksi seikkaa aiheutti huolta. Heikkenisivätkö vapausoikeudet, kun niitä punnitaan suhteessa muihin oikeuksiin? Betonoitaisiinko sosiaaliturvan taso riippumatta kulloisistakin taloudellisista voimavaroista? Pelot eivät ole toteutuneet.

Konsensus perusoikeuksista ja niiden kattava kirjaaminen hallitusmuotoon muuttivat koko perusoikeusajattelua yhteiskunnassa ja erityisesti perustuslakivaliokunnassa. Omistusoikeuteen liittyvien kysymysten merkitys väheni. Poikkeuslakimenettelystä, jossa voitiin hyväksyä perusoikeuksien vastaisia lakeja eduskunnan määräenemmistöllä, käytännössä luovuttiin. Taavoitteeksi asetettiin lakiehdotuksen muokkaaminen siten, että se ei loukkaisi perusoikeuksia. Tällä omalta osaltaan haluttiin torjua ongelmia, jotka olisivat syntyneet sen seurauksena, että eduskunta olisi poikkeuslakimenettelyssä hyväksynyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa ristiriitaisen lain.

¹ HE 17/1989 vp.

² HE 22/1990 vp.

Lisäksi perustuslakivaliokunta otti käyttöön perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyydelle asetetun seitsemänkohtaisen testin. Sen mukaan 1) rajoituksista on säädettävä lailla, 2) lain on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen, 3) rajoittamiselle on oltava hyväksyttävät perusteet, 4) sen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen, 5) se ei saa loukata perusoikeuksien ydintä, 6) oikeussuojakeinojen pitää olla riittävät ja 7) sen on oltava sopusoinnussa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.³

Suomen oikeusjärjestyksen länsimaistamisen viimeinen vaihe oli, kun perustuslakiuudistuksessa vuonna 2000 luovuttiin periaatteesta, jonka mukaan tuomioistuimien sai arvioida vain lakia alempien säännösten perustuslainmukaisuuden. Uudistuksessa perustuslain etusija vahvistettiin perustuslain 106 §:ssä. Tuomioistuimen tulee antaa etusija perustuslain säännökselle, jos tavallisen lain soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tätä uutta mahdollisuutta on käytetty vain muutaman kerran.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa on 17 kansanedustajajäsentä. Heidät valitaan eduskunnassa olevien ryhmien voimasuhteiden mukaisesti. Nykyisin valiokunnan erityisasema tunnustetaan siten, että hallitus ja eduskunnan ryhmät eivät painosta valiokunnan jäseniä. Viimeisen kerran siten tapahtui kriisinhallintalain yhteydessä Matti Vanhasen I hallituksen aikana.⁴ Valiokunnassa valiokuntaryhmät eivät tee ryhmäpäätöksiä. Vaikka samaan poliittiseen ryhmään kuuluvilla onkin useimmiten hyvin samankaltaisia näkemyksiä, aina näin välttämättä ei ole. Valiokunta pyrkii konsensukseen perustuslain tulkintakysymyksissä, ja siinä on onnistuttu erittäin hyvin perustuslakiuudistuksen jälkeen. Kompromissihakuisuus kuitenkin usein merkitsee sitä, että asiat kirjataan varovasti yhteisymmärryksen saavuttamiseksi. Selkeää kuitenkin on aina se, että lopputuloksen kannalta keskeisten perusteiden tulee ilmetä valiokunnan lausunnosta. Varovaisuutta aiheuttaa myös se, että uusilla täsmennetyillä kannoilla saattaa olla odottamattomia vaikutuksia tulkintoihin muissa asioissa.

Perustuslakivaliokunnan rooli suomalaisessa oikeusjärjestyksessä tarkoittaa lainsäädännön perustuslainmukaisuuden ennakkokontrollia. Ennakkokontrollijärjestelmä on kaikkiaan Suomessa varsin tehokas, koska jo lain valmisteluvaiheessa voidaan turvautua oikeusministeriössä olevaan valtiosääntöoikeudelliseen asiantuntemukseen. Lisäksi hallituksen esitysten perustuslainmukaisuus tulee arvioiduksi myös oikeuskanslerin suorittamassa valtioneuvostoasioiden listatarkistuksessa. Silloin kun epäily perustus-

³ PeVM 25/1994 vp.

⁴ HE 5/2006 vp.

lainmukaisuudesta herää eduskunnassa, lähetetään asia aina perustuslakivaliokuntaan. Tässä vaiheessa maamme parhaat asiantuntijat pyydetään lausunnonantajiksi. Valiokunnan sihteeristö on hyvin asiantunteva. Voidaan-kin sanoa, että perusoikeuskontrolli toimii meillä poikkeuksellisen hyvin. Joskin merkitystä on myös sillä, että Suomessa asiantuntijoiden joukko on varsin suppea ja asiantuntijoiden näkökulma on hyvin vahvasti omaan oikeudenalaan sidottu.

Perustuslakivaliokunta totesi jo siis vuonna 1982,⁵ että Suomen lainsäädännön ristiriita kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee sopimusvelvoitteen rikkomista. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä valiokunnan tehtäväksi osoitettiin perustuslainmukaisuuden valvonnan ohella myös ihmisoikeussopimusten mukaisuuden valvonta.⁶ Vuoden 2000 perustuslain esitöiden mukaan ”[p]erusoikeusuudistuksen toteuttaminen merkitsi perustuslakiin otettujen perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämien ihmisoikeusmääräysten sisällöllistä lähentämistä toisiinsa. Ihmisoikeussopimuksilla on myös tulkinnallista vaikutusta perusoikeussäännöksiä sovellettaessa.”⁷

Perustuslakivaliokunnan perustelukäytännössä kansainvälisistä sopimuksista viitataan pääasiallisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tämän lisäksi viittauksia löytyy lähinnä YK-järjestelmän sopimuksiin ja EU:n perusoikeussäännöstöön. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista löytyy vuosilta 2000–2012 129 viittausta Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Ajanjaksolta 1991–1999 löytyy 32 lausunnosta viittaus ihmisoikeussopimukseen. Ihmisoikeussopimukseen huomioonottaminen on lisääntynyt merkittävästi varsinkin 2000-luvun jälkipuoliskolla. Pelkästään vuoden 2010 valtiopäivillä viitattiin perustuslakivaliokunnan 19 lausunnossa ihmisoikeussopimukseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätösten huomioonottamiseen on vaikuttanut ihmisoikeustuomioistuimen kasvanut tunnettuus. Se taas osaltaan johtuu siitä, että useista Suomelle langetetuista päätöksistä on syntynyt laajaa yhteiskunnallista keskustelua. Kun tuomioistuimet soveltavat ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, on luonnollista, että myös ainakin osaksi tuomioistuimen tavoin toimiva perustuslakivaliokunta ottaa sen ratkaisut huomioon. Lisäksi asiantuntijakuulemisessa kiinnitetään yhä useammin huomiota ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Myös

⁵ PeVL 12/1982 vp.

⁶ HE 309/1993 vp, valtiopäiväjärjestys 46 §, perustelut s. 79.

⁷ HE 1/1998 vp, s. 126.

perustuslakivaliokunnan sihteeristössä on nykyisin erityistä tuomioistuimen oikeuskäytännön tuntemusta.

Tärkein syy ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen varsin huolelliseen huomioonottamiseen on kuitenkin se, että perustuslakivaliokunnassa on selkeä tahto välttää tilanteelta, jossa ihmisoikeustuomioistuin tulkitsee perusoikeuksia toisin kuin valiokunta ja katsoisi, että valiokunta ei ole riittävästi suojannut perusoikeuksia. Eräissä valiokunnan ratkaisuissa on pyritty myös ennakoimaan tuomioistuimen oikeuskäytännön kehittymistä, jotta ristiriitaa lähitulevaisuudessakaan ei syntyisi. Ollakseen täsmällinen valiokunta ei viittaa vain ihmisoikeussopimuksen asianomaiseen artiklaan vaan aina johonkin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun, jolla on merkitystä valiokunnassa käsiteltävän asian kannalta.

Näkyvimmin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen huomioonottaminen on viime aikoina tullut esiin lausunnossa hallituksen esityksestä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.⁸ Hallitus esitti yleisen kotietsinnän osalta, että päätöksen siitä tekisi pidätykseen oikeutettu viranomainen. Perustuslakivaliokunta epäili esityksen ihmisoikeussopimuksen mukaisuutta. Valiokunnalla oli tiedossa, että kaksi Suomea koskevaa tapausta oli käsittelyssä ihmisoikeustuomioistuimessa. Valiokunta sai arvion, että asiat ratkaistaisiin siten, että se ehtisi vielä niiden valossa ottaa kantaa ennen vaalikauden päättymistä hallituksen esitykseen.

Ihmisoikeustuomioistuin totesikin 15.2.2011 ratkaisuisaan Harju v. Suomi ja Heino v. Suomi, että Suomen voimassa olleen esitutkintalain mukainen kotietsinnän päätöksenteko loukkasi ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa. Tämän jälkeen oikeusministeriö toimitti valiokunnalle ihmisoikeussopimuksen minimivaatimukset täyttävän ehdotuksen, jonka mukaan kotietsintä voidaan saattaa jälkikäteen tuomioistuimen arvioitavaksi. Valiokunta totesi, että siten muutettuna kotietsinnän päätöksenteko oli ihmisoikeussopimuksen mukainen ja hyväksyttävissä. Valiokunnan käsityksen mukaan ihmisoikeustuomioistuimen vaatimukset ovat kehittymässä tiukempaan suuntaan. Sen vuoksi se kehotti hallitusta myöhemmin valmistelemaan uudistuksen, jossa päätöksenteko kotietsinnästä siirrettäisiin muulle kuin esitutkintaviranomaiselle.

Hyvin konkreettinen merkitys tuomioistuimen ratkaisulla oli myös valiokunnan arvioidessa lentoliikenteen päästökauppalakiehdotuksen⁹ sisältämää

⁸ HE 222/2010 vp, PeVL 66/2010 vp.

⁹ HE 2009/2009 vp.

tarkastusoikeutta. Valiokunta kiinnitti lausunnossaan¹⁰ huomiota siihen, että ihmisoikeustuomioistuimien on tulkinnut ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattua kodin suojaa siten, että sen katsotaan ainakin joissakin tapauksissa kattavan myös liiketilat ja että yhtiössä tehtäviä tarkastuksia koskevan lainsäädännön ja käytännön on tarjottava riittävät takeet väärinkäytöksiä vastaan. Valiokunta huomautti tarpeesta jatkossa varmistaa, että liiketiloihin tehtäviä tarkastuksia koskevassa lainsäädännössä otetaan asianmukaisesti huomioon myös tuomioistuimen kehittyvä oikeuskäytäntö. Tätä oikeuskäytäntöä arvioitiin sittemmin seikkaperäisesti viranomaisen tarkastusvaltuuksien kannalta lausunnossa PeVL 5/2010 vp.

Perustuslakivaliokunta ei juurikaan seuraa muiden tuomioistuinten perusoikeusratkaisuja. Tältä osin Saksan Bundesverfassungsgericht muodostaa jonkinasteisen poikkeuksen. Tuomioistuimen paljon julkisuutta saaneisiin ratkaisuihin tutustutaan jossain määrin valiokunnassa, jos niillä on merkitystä sen työn kannalta. Tältä osin voin mainita kaksi tapausta. Toisessa oli kyse viranomaisen oikeudesta antaa käsky siviililentokoneen alas ampu-miseksi,¹¹ jos tällaisen koneen kaapanneet terroristit uhkasivat merkittävän ihmisjoukon elämää. Toinen koski perintöverotusta ja yhdenvertaisuutta eri ryhmien kesken varallisuuden arvostuksessa.¹² Ratkaisuihin ei kuitenkaan ole viitattu valiokunnan lausunnoissa, vaan ne ovat olleet taustalla vaikuttamassa. Perustuslakivaliokunta vierailee tavanomaisesti kerran vaalikaudessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Valiokunta on vierailut myös Verfassungsgerichtissä.¹³

Tähän mennessä Suomessa ei ole vielä syntynyt tilannetta, jossa jotain tiettyä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua arvosteltaisiin laajasti yleisessä keskustelussa yleisen oikeustajun kannalta epäoikeudenmukaisena. Myöskään valiokunnassa ei ole syntynyt tilannetta, jossa tuomioistuimen ratkaisuja pidettäisiin joko poliittisesti mahdottomina tai Suomen perusoikeusjärjestelmälle vieraina.

Mualla Euroopassa ihmisoikeustuomioistuin on sen sijaan joutunut viime vuosina voimakkaankin arvostelun kohteeksi. Eniten keskustelua ovat herättäneet tapaukset, jossa oli kysymys siitä, loukkasiko koululuokassa

¹⁰ PeVL 36/2009 vp.

¹¹ HE 187/2004 vp, PeVL 10/2005 vp.

¹² Kun perustuslakivaliokunnan lausuntoluonnoksessa oli vahvoja epäilyjä ehdotetunlaisen lainsäädännön yhdenvertaisuudesta, perutti hallitus lakiesityksen ja valiokunnan lausunto asiasta ei siten valmistunut.

¹³ BVfG:n esittelijöitä vieraili vuonna 2002 eduskunnassa tutustumassa perustuslakivaliokunnan toimintaan.

roikkuva risti uskonnonvapautta¹⁴ ja toinen tapaus, jossa oli kyse englantilaisen vangin oikeudesta äänestää vaaleissa.¹⁵

Kun vielä viisi vuotta sitten Euroopan neuvostossa yleisesti vaadittiin ihmisoikeussopimuksen tiukkaa tukintaa, on mielipide nyt kääntymässä. Brightonin deklaratiiossa on ensimmäistä kertaa tuotu vahvasti esille *margin of appreciation* eli kohtuullisen harkintavallan jättäminen jäsenvaltioiden demokraattisesti valituille elimille.¹⁶ Entistä selvemmäksi on käymässä, että ihmisoikeustuomioistuimesta ei haluta valitustuomioistuinta jäsenmaiden korkeimmille oikeuksille vaan tuomioistuimen rooli halutaan nähdä enemmän eurooppalaisten perusoikeuksien ytimen puolustajana.

Tässä keskustelussa Yhdistyneellä kuningaskunnalla on ollut keskeinen rooli. Se on ymmärrettävää, koska kysymys on myös siitä, kuinka pitkälle demokratiaa ilmentävä parlamentti on sidottu tuomareiden tekemiin päätöksiin. Englannissa parlamentin rooli on ollut aina vahva ja on voitu luottaa siihen, että ratkaisut ovat perusoikeuksia kunnioittavia. Siksi tuomarivallan oikeussuojamerkitys ei ole lainkaan samalla tavalla tärkeä kuin sellaisessa maassa, jossa demokratia ei ole ollut todellista tai parlamentilla ei ole pitkäaikaisia ihmisoikeuksia kunnioittavia traditioita.

Perustuslakivaliokunnan osallistuminen kansainväliseen keskusteluun perusoikeuksista on ollut varsin vähäistä. Kuten todettu, Suomessa ei ole samanlaista traditiota kuin anglosaksisissa maissa, jossa tiiviisti seurattaisiin tuomioistuinten ennakkopäätöksiä ja oikeudellista kehitystä muissa maissa. Perustuslakivaliokunnan piirissä on kuitenkin käyty keskustelua siitä, pitäisikö valiokunnan lausunnot tärkeimmissä asioissa kääntää englanniksi ja asettaa nähtäväksi laajemmalle kansainväliselle yleisölle. Tällä olisi varmasti myönteinen vaikutus eurooppalaiselle oikeuskehitykselle. Haasteena tältä osin kuitenkin on, että valiokunnan lausunnot ovat lyhyesti ilmaistun loogisen päättelyn tulos, eikä niissä juurikaan ole filosofista tai oikeuspoliittista pohdintaa.

EU-asioissa perustuslakivaliokunnan rooli koskee ainoastaan Suomen ja EU:n perusoikeuksien toteutumista, ei sen sijaan säännösten oikeusperus-

¹⁴ Lautsi v. Italia (tuomio 3.11.2009).

¹⁵ Hirst v. Yhdistynyt kuningaskunta (tuomio 6.10. 2005) sekä Greens ja M.T. v. Yhdistynyt kuningaskunta (tuomio 23.11.2010).

¹⁶ Brighton Declaration, Euroopan neuvoston ministerikomitean kokous 19–20.4.2012 kohta 3, 1. lause: “The States Parties and the Court share responsibility for realising the effective implementation of the Convention, underpinned by the fundamental principle of subsidiarity.”

tan oikeellisuutta. Suomessa EU-säännösten ennakkoperusoikeuskontrolli on poikkeuksellisen hyvä. Hallitus antaa eduskunnalle E-kirjelmän EU-asian valmistelusta ja U-kirjelmän lainsäädäntöehdotuksesta. Jos asialla on liittymäkohtia perusoikeuksiin, antaa perustuslakivaliokunta lausunnon ehdotuksesta. Jos valiokunta näkee siinä perusoikeusongelmia, se antaa asiassa neuvotteluohjeistusta valtioneuvostolle. Kokemuksen perusteella voidaan sanoa, että asianomaiset ministeriöt ottavat hyvin vakavasti huomioon valiokunnan huomautukset. Myös valmisteleivassa työryhmässä on perusoikeusargumenteilla suuri merkitys. Siksi voisikin sanoa, että yleensä asian valmistelussa kaikki valiokunnan keskeiset huomautukset tulevat huomioonotetuiksi.

Tähän mennessä on vain yksi tapaus, jossa perustuslakivaliokunta on katsonut EU-säännösten kotimaisen täytäntöönpanolain perustuslain vastaiseksi. Hallituksen esityksessä 17/2005 esitettiin, että maatalouden tukioikeudet siirtyisivät vuokratuotannon päätyttyä maanomistajalta vuokramiehelle. Valiokunta totesi lausunnossaan,¹⁷ että Suomessa oletuksena on ollut, että tukioikeudet palautuvat maanomistajalle. Perusteltujen odotusten suojan perusteella valiokunta katsoi, että tukiehdon osalta asiaa on voitava tarvittaessa sovitella niin, että tukioikeudet annetaan sille, jolle niiden saantia voidaan pitää kohtuullisena.

Hallitus ei tätä kantaa hyväksynyt komission kannan johdosta ja esitti kohtuullistamista tarkoittavan siirtymäsäännöksen poistamista.¹⁸ Lausunnoissaan perustuslakivaliokunta uudisti aiemman kantansa perusteltujen odotusten suojasta.¹⁹ Valiokunta kutsui asiassa kuultavaksi myös komission juristiedustajan, jolle selvitettiin suomalaista valtiosääntöoikeusperinnettä ja sen merkitystä perustuslakivaliokunnan kannalle ja sitä, että EU-lainsäädännössä on otettava huomioon jäsenmaiden valtiosääntöperinne. Lopulta valiokunnan kannan johdosta hallituksen esitystä muutettiin siten, että siirtymäkauden säännökset jäivät voimaan. Komissio on tyytynyt tähän ratkaisuun.

Perusoikeuksien tulkinnan hierarkia Suomessa on selkeä. Ylin auktoriteetti on perustuslakivaliokunta. Tuomioistuimien ei voi ottaa lain perustuslaillisuuteen valiokunnan kannasta poikkeavaa kantaa. Perustuslakivaliokunta antaa mietinnön oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kertomuksista ja voi niissä esittää näkemyksiä näiden kannanotoista. Kun esimerkiksi apulaisoi-

¹⁷ PeVL 25/2005 vp.

¹⁸ HE 52/2007 vp.

¹⁹ PeVL 4/2008 vp, PeVL 18/2008 vp.

keusasiamies oli katsonut, että uskonnollisten lehtien jakaminen muille kuin seurakuntiin kuuluville olisi uskonnonvapauden vastaista, esitti valiokunta asiasta erilaisen näkemyksen, jossa laajemmin huomioitiin myös muita oikeuksia.²⁰

Nyt perusoikeustulkintojen kehittyminen Euroopassa on ensisijaisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vastuulla. Voidaan perustellusti kysyä, eikö demokraattisesti valittujen edustajien ja kansallisten tuomioistuinten roolin pitäisi olla merkittävä. Jotta näin olisi, tarvittaisiin vuosittaista foorumia, johon osallistuisivat kansallisten parlamenttien, ihmisoikeustuomioistuimen ja perusoikeuksia kansallisesti valvovien tuomioistuinten edustajat. Uusien perusoikeus- ja ihmisoikeustulkintojen tulee olla laajasti kaikissa eurooppalaisissa yhteiskunnissa hyväksyttyjä.

²⁰ PeVM 17/2006 vp.