
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 valtiosääntöistytminen 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

Mitä Euroopan unionin perusoikeudet merkitsevät laillisuusvalvonnalle?

1 JOHDANTO: PERUSOIKEUKSIEN VALVONNASTA SUOMEN OIKEUSJÄRJESTYKSESSÄ JA SEN EUROOPPALAISET ULOTTUVUUDET

Perusoikeudet kuuluvat yhtäläisesti kaikille ja sitovat julkista valtaa. Perusoikeudet ohjaavat lainsäädäntö-, tuomio- sekä täytäntöönpanovallan käyttöä.

Tässä kirjoituksessa pyritään identifioimaan dynamiikkaa, jolla EU:n perusoikeussääntely voi vaikuttaa Suomen kansalliseen perusoikeusjärjestelmään ja perusoikeuksien valvontaan. Esimerkkeinä käytetään erityisesti laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella perusoikeuksia hyvään hallintoon ja yhdenvertaisuuteen.

Oletuksena usein on, että unionin perusoikeussääntelyn perustuessa erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja jäsenvaltioiden vakiintuneeseen valtiosääntöperinteeseen, ei kansallisen perusoikeusjärjestelmän ja unionilainsäädännön välillä pitäisi olla merkittäviä eroavaisuuksia. Eroavaisuuksien mahdollisuutta vähentää perusoikeusnormien perustuminen kaikissa jäsenvaltioissa ratifioitaviin unionin perussopimuksiin tai yhdessä neuvoteltuun johdettuun lainsäädäntöön.¹ Samaan suuntaan vaikuttavat myös itse primäärioikeuden normeissa olevat rajoitukset, esimerkiksi primäärinormin toimivaltarajaukset tai EU:n perusoikeuskirjan kaltaiset nimenomaiset rajoitusmääräykset. Tällaisilla määräyksillä jäsenvaltiot pyrkivät suojaamaan perusoikeusjärjestelmänsä autonomisuutta ja rajaamaan

¹ Määräenemmistöpäätöksenteko voi luonnollisesti johtaa siihen, että unionin johdettu lainsäädäntö poikkeaa voimassa olevasta kansallisesta perusoikeuksista koskevasta lainsäädännöstä. Merkittävät poikkeamat tällä alalla ovat kuitenkin olleet harvinaisia, koska näihin kysymyksiin liittyneet päätökset ovat edellyttäneet useimmiten yksimielisyyttä. Määräenemmistöllä päätettyihin johdetun lainsäädännön säännöksiin on saatettu liittää ordre public -perusteisia poikkeamamahdollisuuksia. Asioita on voitu siirtää myös ns. tiiviimpään yhteistyöhön, jolloin lainsäädäntö ei koske kaikkia jäsenvaltioita. Ks. tästä esimerkiksi valtioneuvoston kirjelmä U 13/2010 vp.

unionin perusoikeusjärjestelmän dynamiikan vain unionin toimivaltaa koskeviin kysymyksiin.

Perusoikeusjärjestelmien rinnakkaisuus voi kuitenkin tästä huolimatta luoda kansalliseen perusoikeuksia koskevaan järjestelmään jännitteen, joka on purettava. Kun sitä ei voida purkaa huonontamalla unionin lainsäädännön tarjoamaa suojaa, voi se johtaa kansallisessa lainsäädäntövallassa olevan perusoikeussuojan muuttamiseen unionilainsäädännön mukaiseksi. Unionilainsäädännön vaikutukset ulottuvat tällöin myös sellaisille alueille, joita se ei muodollisesti koske. Silloin unionin perusoikeusjärjestelmä murtaa kansallisen järjestelmän autonomisuuden. Ilmiötä konkretisoidaan tässä artikkelissa oikeuskanslerin yhdenvertaisuutta koskevan ratkaisukäytännön avulla.

Toinen dynaaminen elementti syntyy lainsäädäntömenettelyjen ulkopuolella unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä. Tunnettua on tuomioistuimen unionin varsinaisen lainsäädäntöprosessin rinnalla tehty oikeutta luova ratkaisukäytäntö muun muassa perus- ja ihmisoikeuksissa. Lähempään tarkasteluun otetaan yhdenvertaisuutta koskevia tuoreita tapauksia ja erityisesti ratkaisu Kūčukdevici-asiassa,² jossa tuomioistuin on jatkanut yleisten oikeusperiaatteiden opin vahvistamista.

Toisekseen kirjoituksessa tarkastellaan perusoikeuskirjan merkitystä oikeuskanslerin roolin kannalta. Kirjoituksessa arvioidaan laillisuusvalvojan roolin mahdollisia muutoksia Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Artikkelissa on kuvattu perusoikeuksien valvontaa kansallisessa järjestelmässä ja erityisesti oikeuskanslerin roolia siinä. Kansleri voi edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valtiollisten tehtävien käytön eri vaiheissa. Lissabonin sopimuksen aiheuttamien muutosten perusteella pohditaan, onko laillisuusvalvojan velvoite tehtävää hoitaessaan valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista vahvistunut unionilainsäädännön alalla ja seuraako tästä yhdessä unionilainsäädännön välillisen harmonisoivan vaikutuksen ja tuomioistuimen dynaamisen ratkaisukäytännön kanssa perus- ja ihmisoikeuksien suojan vahvistuminen. Kuvatun dynamiikan perusteella pyritään arvioimaan, kuinka perusoikeuskirjan oikeudellisen aseman vahvistuminen voi syventää unionin ja kansallisen perusoikeusjärjestelmän välistä suhdetta erityisesti laillisuusvalvonnan toimin.

² C-555/07.

2 VALTIOLLISEN VALLAN KANSALLINEN LAILLISUUSVALVONTA JA PERUSOIKEUDET

Perusoikeuksia – perustuslain systematiikan mukaan – valvovat tuomioistuimet sekä perustuslain etusijan (106 §)³ että lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoituksen (107 §)⁴ perusteella. Tuomioistuimet toteuttavat viime kädessä myös vastuun virkatoimista, jossa arvioitavaksi voi tulla perusoikeuksia loukkaava menettely (113–118 §).

Perusoikeuksien toteutumista valvovat tehtävässään myös ylimmät laillisuusvalvojat eli valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies (108–112 §). Hallinnossa toimii myös muita viranomaisia, joiden tehtävänä on toimialallaan valvoa perusoikeuksien toteutumista. Esimerkiksi Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta- ja lupaviranomaisella (Valvira) sekä valtion aluehallintoviranomaisilla on tämä tehtävä. Perusoikeuksien toteutumista valvoo myös perustuslain 74 §:n nojalla eduskunnan perustuslakivaliokunta antaessaan lausuntoja lainsäädäntöehdotuksista ja kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisesta.

Laillisuusvalvonta on perinteisesti nähty hyvin kansallisena toimintana. Onhan sen kohteena kotimainen julkisen vallan käyttö. Toisaalta valtioneuvoston päätöksenteon valvonnassa näkökulma laajenee olennaisesti, koska tällöin laillisuusvalvonnan kohteena on koko hallitusvallan käyttö eikä vain yleinen hallintotoiminta. Perustuslain 108 §:ään⁵ perusoikeusudistuksen yhteydessä lisätty velvoite valvoa perusoikeuksien toteutumista tehtävässään vahvasti merkittävästi muiden kuin kansallisten oikeuslähteiden käyttöä laillisuusvalvonnassa.⁶ Velvoittaahan säännös oikeuskansleria valvomaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Sanamuodoltaan

³ ”Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.”

⁴ ”Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.”

⁵ ”Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamisesta koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.”

⁶ Ks. HE 309/1993 vp, s. 77. Asiallisesti sama säännös oli valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön (1697/92) 1 §:ssä.

perusoikeudet eivät rajaudu mitenkään nimenomaisesti perustuslain perusoikeuksiin, ja ihmisoikeuksien oikeuslähteenä ovat usein kansainväliset ihmisoikeussopimukset.

Toinen laillisuusvalvonnan kansallista rajausta purkanut muutos oli luonnollisesti Euroopan unionin jäsenyys. Suomessa valmisteltaviin tai täytäntöön pantaviin Euroopan unionin lakeihin voi sisältyä perus- ja ihmisoikeuksien tai yleisten oikeusperiaatteiden kannalta tärkeitä kysymyksiä. Nämä voivat olla kahtalaisia. Ensiksikin tällaiset unionin johdettuun oikeuteen perustuvat säädökset voivat itsessään sisältää unionin perus- ja ihmisoikeuksien – kuten perusoikeuskirjan taikka unionin tuomioistuinten soveltamiskäytännössään kehittämien perusoikeuksien yleisenä oikeusperiaatteena – kannalta pulmallisia säännöksiä. Tällöin kohteena on unionin normin perusoikeuksien mukaisuus. Tämän kysymyksen merkitys vahvistui Euroopan unionin perusoikeuskirjan saatua sitovan merkityksen Lissabonin sopimuksessa.

Toisekseen unionin oikeuteen perustuvien säädösten täytäntöönpano ja soveltaminen Suomessa voivat johtaa kansallisten normiemme uudelleenarviointiin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Tällöin tarkastelun kohteena on kotimaisen normin perusoikeuksien mukaisuus, ja se voi perustua mihin tahansa perus- ja ihmisoikeuksia koskevaan normiin.

Perustuslain 108 §:n perusteella oikeuskanslerin tulisi siis kiinnittää huomiota näihin kysymyksiin.

2.1 Oikeuskansleri ja säädösvallan laillisuusvalvonta

Laillisuusvalvonnan kohteena ovat tietyiltä osin kaikki kolme valtiovallan osa-aluetta.

Laillisuusvalvonta voi osallistua säädösvallan käytön valvontaan säädösten valmisteluvaiheessa.⁷ Tämä voi merkitä tavanomaisia esimerkiksi ministeriöiden työryhmämietinnöistä annettavia kirjallisia lausuntoja, joita eri virastoilta ja viranomaisilta saatetaan pyytää. Tällöin esitettävien näkökohtien huomioonottaminen esimerkiksi perusoikeuksien toteutumisesta on kuitenkin lausunnonpyytäjän harkittavissa. Tämä ei oikeastaan ole välittömästi laillisuusvalvontaa, sillä kohteena on uusi, valmisteltavana oleva asia. Tässä yhteydessä voi kuitenkin nousta esiin näkökohtia, jotka koskevat

⁷ Oikeuskanslerin säädösvallan käytön valvontavalta ulottuu päätöksentekoon valtioneuvostossa. Eduskunnan toimintaanhan se ei ulotu.

voimassa olevan lain sisältöä tai käytäntöä. Oikeuskanslerin lausuntojen perustana on usein laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot. Valmisteluvaihe antaa oikeuskanslerille mahdollisuuden myös perus- ja ihmisoikeusnäkökoh- tien esiinnostamiseen. Säädösvallan käytön varsinaisen laillisuusvalvonnan voi jakaa kahteen eri tehtävään: valtioneuvoston päätösehdotusten etukä- teistarkastamisen niin sanotussa listatarkastuksessa ja perustuslain 112 §:n perusteella tapahtuvan valvonnan valtioneuvoston istunnoissa.⁸

Ns. listatarkastuksessa valtioneuvoston yleisistuntoon tai tasavallan pre- sidentin esittelyyn tuotavat päätösehdotukset ja muut asiakirjat tarkastetaan ennakkolisesti.⁹ Listatarkastusvaiheessa tehdyt huomautukset johtavat lähes poikkeuksetta niiden huomioon ottamiseen. Merkilläpantavaa on, että perus-

⁸ Ylimpien laillisuusvalvojien – oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen – teh- tävät eroavat merkittävästi kahdella eri tavalla: ensiksikin oikeusasiamiehellä ei ole edellä selostettua perustuslain 108 §:ssä säädettyä oikeudellisten lausuntojen antamistehtävää. Toisekseen – toisin kuin oikeuskanslerilla – ennakkolisessa lainsäädäntövallan käytön val- vonnassa oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeusasiamiehelle on tämä tehtävä säädetty eduskunnan oikeusasiamiehestä säädetyn lain 1 §:n 2 momentissa, jonka mukaan ”oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenen sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään”. Oikeusasiamiehen tehtäviä koskeva pykälä on tätä ja 108 §:n 2 momenttia lukuun ottamatta muutoin sama kuin oikeuskanslerilla. Perustuslain 112 §:ssä todetaan, että myös oikeusasiamiehellä oikeuskanslerin tavoin on oikeus havaitessaan tehdä edellä mainittujen virkatoimien laillisuudesta merkintä valtioneuvoston pöytäkirjaan tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Perustuslain 108 §:n toisessa virkkeessä säädetty muun virkatoiminnan valvontatehtävä on oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä yhteinen. Sen mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiestä koskien tämä säännös on perustuslain 109 §:ssä.

Oikeusasiamiehen hallitusvallan käyttöön liittyvät tehtävät ovat suppeammat, koska oikeusasiamies ei osallistu valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien ennakkoliseen valvontaan eikä tehtävää tietojen ja lausuntojen antamiseen oikeudellisista kysymyksistä ole. Toisekseen ylimpien laillisuusvalvojien välisen työnjaon (laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta, 1224/1990) perusteella oikeusasiamies käsittelee mm. vapautensa menettäneiden henkilöiden asioita. Kolmas merkittävä eroavaisuus on, että oikeuskanslerilla on tehtäväänsä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätösten ja toimenpiteiden valvonta valtioneuvoston istunnoissa. Oikeusasiamiehellä toki on oikeus olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa, mutta tämä on lähinnä kuriositeetti, koska oikeusasiamies ei käytännössä osallistu näihin istuntoihin.

⁹ Listatarkastuksesta tarkemmin ks. Jaakko Jonkka, Oikeuskansleri valtioneuvoston val- vojana, Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939–7/12–2009, Pia Letto-Vanamo – Olli Mäenpää – Tuomas Ojanen (toim.), s. 103–109 sekä oikeuskanslerin kertomus esimerkiksi vuodelta 2010, s. 34–41.

ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä koskee oikeuskansleria myös silloin, kun hän valvoo valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta.¹⁰ Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaisesti listatarkastuksessa tulisi arvioida myös päätösehdotusten yhteensopivuutta perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Vuonna 2010 tarkastettiin noin 2600 listaa eli valtioneuvoston tai tasavallan presidentin esittelyn päätösehdotusta.¹¹

Laillisuusvalvontakysymykset voivat oikeuskanslerin kohdalla tulla arvioitaviksi myös perustuslain 108 §:n 2 momentin tarkoittamassa erityisessä lausuntotehtävässä. Sen mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Tämä eroaa merkittävästi edellä kuvatusta yleisestä lausuntojen antamisesta lakeja ministeriöissä tai sen asettamissa toimielimissä valmisteltaessa.

Oikeuskanslerin antamat lausunnot tai tiedot voivat merkittävästi vaikuttaa päätöksiin. Vaikka päätöksentekijä on aina valtioneuvosto eikä oikeuskansleri, tulee oikeuskanslerin oikeudellinen lausunto kuitenkin osaksi päätöstä, useimmiten siten, että sen perusteella varmistutaan päätöksen tai sitä edeltävän menettelyn oikeudellisesta moitteettomuudesta. Tämän lausunnonantotehtävän voi nähdä tosiasialliseksi ennakolliseksi laillisuusvalvonnaksi, jolloin lausunnonpyytäjän odotetaan toimivan lausunnon tai tiedon mukaisesti. Tällöin oikeudellisten lausuntojen tarkoitus on paitsi selvittää oikeudellisia kysymyksiä myös samalla estää ennalta tasavallan presidenttiä, valtioneuvoston jäseniä ja ministeriöitä rikkomasta lakia. Oikeuskanslerin erillisyyys itse päätöksenteosta ilmenee siitä, että hänen roolinsa rajoittuu oikeudellisiin kysymyksiin ja hänellä on oikeus ja velvollisuuskin ryhtyä toimenpiteisiin päätöksen perusteella.

Näitä 108 §:n 2 momentin mukaisia lausuntoja tai tietoja voidaan pyytää ilman edeltävää valmistelua ja yllättäenkin. Oikeudellinen kysymys – joko laillisuusvalvonnallisesti tai tietojen ja lausuntojen antamisen merkityksessä – voi nousta esiin vielä valtioneuvoston istunnossa, jolloin kansleri voi reagoida siihen. Äärimmillään tämä voi johtaa siihen, että kansleri käyttää perustuslain 112 §:ssä olevaa oikeuttaan kirjauttaa näkemyksensä valtioneuvoston pöytäkirjaan edelleen perustuslakivaliokunnan harkittavaksi.¹²

¹⁰ Tähän viitataan myös perusoikeusuudistuksen yhteydessä.

¹¹ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus 2010, s. 223.

¹² On syytä panna merille, että vaikka kanslerilla osallistuessaan valtioneuvostojen istuntoon onkin konkreettinen mahdollisuus esittää huomautuksensa istunnossa, ei säännös rajaa nimenomaisesti oikeutta huomautuksen tekemiseen itse istuntoon. Pykälässähän puhutaan vain ”pätöksen tai toimenpiteen laillisuudesta”.

Olennaisempaa on kuitenkin se, että tällainen mahdollisuus – tai uhka – ylipäänsä on olemassa.

Perustuslain systematiikan perusteella – ja historiallisestikin – tämä lausunnonantotehtävä on lähtökohdaltaan kuitenkin laillisuusvalvonnasta erillinen ja itsenäinen. Toki oikeudellisiin lausuntoihin tai tietoihin voi sisällyttää 108 §:n 1 momentin ja 112 §:n tavoitteita, mutta perustuslain sanamuodon tai systematiikan mukaan ero on olemassa. Pykälän otsikkohan on ”valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät” ja se jakautuu lainmukaisuuden valvontaa koskevaan 1 momenttiin ja tietojen ja lausuntojen antamista koskevaan 2 momenttiin sekä kertomuksen antamista koskevaan 3 momenttiin. Toisin sanoen 108 §:n 2 momentin tehtävän tulisi olla muutakin kuin laillisuusvalvontaa, koska se on yksi pykälän kuvaamista kolmesta tehtävästä.

Laillisuusvalvonnan ulkopuolella oikeudellinen lausunto ja tieto voi koskea 108 §:n 1 momentissa säädettyä velvoitetta valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kyse ei silloin olisi siis varsinaisesta 112 §:n toimiin johtavasta laillisuudesta tai lainvastaisuudesta vaan esimerkiksi perus- ja ihmisoikeusvalvontaelimien soveltamiskäytännön tai perustuslakivaliokunnan tarkoittaman perusoikeusmyönteisen tulkinnan selvittämisestä valtioneuvoston jäsenille. Myös valtioneuvostossa esitetty näkemys ehdotettavan uuden lainsäädännön mahdollisesta säätämisjärjestyksestä ei ole varsinaisesti laillisuuskysymys.¹³ Niin ikään valtioneuvostossa käsiteltäviin perustuslain 96 ja 97 §:n asioihin voi liittyä muita kuin 112 §:n näkökohtia.¹⁴

Vaikka valtioneuvoston jäsenet voivat useimmiten luottaa oman ministeriönsä oikeudelliseen osaamiseen, on oikeuskanslerilla kuitenkin tärkeä sitä täydentävä rooli. Valtioneuvoston yleisistunnossa ministeriöiden virkamies-ten asiantuntemus ei ole aina käytössä, vaan nopeassa päätöksentekotilanteessa ministerit voivat tarvita oikeuskanslerin asiantuntemusta muissakin kuin perustuslain 112 §:n tarkoittamissa laillisuuskysymyksissä. Tästä syystäkin kansleri osallistuu valtioneuvoston istuntoihin, neuvotteluihin ja muihin kokoontumisiin.¹⁵

¹³ Säätämisjärjestyksestään päätetään eduskunnassa eikä valtioneuvoston näkemys tietenkään sido. Valtioneuvosto voi luonnollisesti ehdottaa lainsäädäntöä, jonka säätäminen edellyttää erilaisia päätöksentekojärjestyksiä. Olennaista – ja se on myös kanslerin tarkastuksen kohteena – on, että valtioneuvoston näkemys säätämisjärjestyksestä perustuu oikeaan ja riittävän seikkaperäiseen arvioon ehdotuksen kannalta relevantista eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Oikea tieto säätämisjärjestyksestä on ratkaisevaa poliittiselle päätöksentekijälle arvioitaessa ehdotuksen menestymisen mahdollisuuksia.

¹⁴ Perustuslain 96 ja 97 § säättävät eduskunnan oikeudesta osallistua ja saada tietoja Euroopan unionin asioista.

¹⁵ Perustuslain 111 §:ssä oleva pieni vivahde kuvaa hyvin asetelmaa. Sen mukaan oikeus-

Joissakin tilanteissa ministeri haluaa saada omankin ministeriönsä tai toisen ministeriön valmistelemissa asiassa toisen asiantuntevan, mutta riippumattoman näkemyksen. Valtioneuvoston työskentelyyn ja varsinkin menettelyihin liittyvät oikeudelliset kysymykset voivat olla myös niin erityisiä, ettei niistä ministeriöissä ole laajasti tietoa. Usein kyse on säädöksiin, pöytäkirjoihin tai muihin lähteisiin kirjaamattomista käytänteistä. Esimerkiksi valtioneuvoston pöytäkirjat ovat päätöspöytäkirjoja, eivätkä ne sisällä laajoja selostuksia itse istunnoista.¹⁶

Oikeuskanslerin tehtävä on oikeudellinen ja hänen tehtävänsä on lakiin perustuen rajattu. Kanslerilla on siten itsellään mahdollisuus vaikuttaa siihen kysymyksenasetteluun, johon hän lausunnollaan vastaa. Lausunnon antaminen ei silloin sellaisenaan vielä merkitse sitoutumista päätökseen kokonaisuudessaan eikä sen poliittisiin osiin. Päätökseen vaikuttaneesta tehtävänsä mukaisesta oikeudellisesta osuudesta – lausunnostaan tai tiedoista – hän luonnollisesti vastaa.

Kun perustuslain 108 §:n 2 momentin tehtävä voi liittyä mihin tahansa oikeudelliseen kysymykseen, voi se silloin koskea kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteen lisäksi myös Euroopan unionin lakia. Saman §:n 1 momentin viimeisen virkkeen – eli ”tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista” – perusteella se voi siten koskea valtioneuvostossa myös tällaisen lain perus- ja ihmisoikeusmerkitystä.

Valtioneuvoston päätöksenteossa Euroopan unionin oikeutta koskeva asia voi tulla esiin kahdessa eri vaiheessa. Turvatakseen eduskunnan vaikutusmahdollisuudet perustuslain 96 §:n nojalla Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään ehdotus eduskunnalle. Oikeuskansleri voi kiinnittää valtioneuvostossa huomiota esimerkiksi tämän kirjelmän perusoikeusnäkökohtiin. Toisekseen vastaava mahdollisuus on pantaessa Euroopan unionin lainsäädäntöä täytäntöön ja päätettäessä tähän liittyvistä toimista valtioneuvostossa. Molemmissa vai-

kanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on läsnäolo-oikeus, ei velvollisuutta. Samassa pykälässä säädetty oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus voi käytännössä tarkoittaa läsnäolo-oikeutta muissakin kokouksissa ja neuvotteluissa.

¹⁶ Tämä ja alaviitteessä 13 kuvattu ovat esimerkkejä siitä, että kanslerin tehtävä valtioneuvostossa ei rajoitu ahtaasti vain muodollisen laillisuuden valvontaan. Kansleri valvoo silloin myös sitä, että päätöksentekijät voivat toimia korkeatasoisen valmistelun perusteella ja heillä on käytössään riittävät tiedot. Kun kansleri ei voi kuitenkaan korvata ministeriöiden sisällöllistä asiantuntemusta ja kansleri joskus toimii kiiretilanteissa, on tämän tehtävän odotusten oltava realistisia.

heissa asianomaiset asiakirjat tarkistetaan oikeuskanslerin edellä viitatussa ns. listatarkistuksessa ennen päätöksentekoa valtioneuvostossa.

Ylimmässä laillisuusvalvonnassa, ja niin muodoin myös perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa, on tärkeä työnjako: oikeuskansleri valvoo sekä säädösvallan käyttöä sen eri muodoissa valtioneuvostossa että sen täytäntöönpanoa, oikeusasiamies täytäntöönpanoa. Voi siis sanoa, että laillisuusvalvojien tehtävät eroavat merkittävästi ennakollisessa laillisuusvalvonnassa ja niin muodoin myös perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa.

2.2 Täytäntöönpanovalta ja perusoikeuksien valvonnan pulmallisuus

Laillisuusvalvonnan suhde täytäntöönpanovaltaan on varsin selvä ja vaikiintunut. Laillisuusvalvojat arvioivat kanteluratkaisuissaan, tarkastustoiminnassaan ja omissa aloitteissaan hallinnon toimia lain ja velvollisuuksien noudattamisessa ja siten myös perusoikeuksien turvaamisessa.

Perus- ja ihmisoikeuksien näkyvyys on tässä valvonnassa niiden todellista merkitystä vähäisempi. Tämä johtuu muun muassa siitä, että useimmat perusoikeudet on pantu täytäntöön lainsäädännöllä. Hallinnon laillisuusvalvonnassa on harvoin kyse siitä, että toiminta olisi ongelmallista yksistään perustuslain säännöksen tai kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteen perusteella. Ratkaisut nojaavat näiden velvoitteiden perusteella säädettyyn lainsäädäntöön. Esimerkiksi perustuslain hyvää hallintoa koskeva säännös on pantu täytäntöön pääosin hallintolailla tai perustuslain 19 §:n välttämätöntä huolenpitoa koskeva velvoite toimeentulotukilailla. Toisinaan kotimaisen lainsäädännön tai hallinnon puutteet näyttäytyvät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntönä. Tämä on koskenut erityisesti tuomioistuinten käsittelyaikoja sekä sananvapauden toteutumista. Näissä kysymyksissä kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja niiden soveltamiskäytäntö ovat olleet tavanomaista enemmän laillisuusvalvonnan sovellettavana.

Täytäntöönpanovalan laillisuusvalvonnan kannalta ongelmallisempaa on normien avoimuus. Ne saattavat sisältää määritteitä, kuten ”riittävä” tai ”viivytyksettömyys”, joiden ehdotonta sisältöä on yleisesti vaikea määritellä. Ja jos näin ei voida tehdä, on lainvastaisuuttakin vaikea todeta.

Laillisuusvalvonnan kannalta selkeät laadulliset normit ovat luonnollisesti hyödyllisiä. Toimeentulotuen ja lastensuojelun sekä hoitotakuiden ehdottomat määräajat helpottavat ja selkeyttävät valvontaa: velvoitteet ovat puolin

ja toisin selvillä. Ongelmallista tässä on kuitenkin se, että ehdottomien normien säätäminen voi johtaa siihen, että ilman hyvää syytä tällöin yhdet perusoikeudet saavat parempaa laillisuussuojaa kuin toiset. Ehdottomat velvoitteet eivät useinkaan perustu kokonaisarvioon, jossa eri oikeuksien välillä tehtäisiin punnintaa.¹⁷

Toinen täytäntöönpanovallan ja perusoikeuksien toteutumisen valvontaan liittyvä pulma on resurssikysymysten irrallisuus perusoikeuksien turvaamisvelvoitteesta. Resurssien riittämättömyys on toki viime kädessä perusoikeusongelma, mutta perusoikeussäännösten soveltuvuus resurssiohjauksen kysymyksiin on laajemmin vielä koettelematta. Ongelmana on muun muassa budjettiohjauksen sääntelemättömyys perusoikeuksien näkökulmasta. Talousarvio on toki kiinteästi sidoksissa ajankohtaiseen poliittiseen tilanteeseen ja pitkäjänteisemmin hallitusohjelmaan sekä talousarviokiehityksiin, mutta mitään nimenomaista tai konkreettista velvoitetta tarkastella sitä perusoikeuksien näkökulmasta ei ole. Tämä ulottuu laajemmin myös rahoittavan ja toimeenpanevan hallinnon väliseen tulosohtaukseen. Tulossopimuksissa ei ole erityisesti käsitelty perusoikeuksien asemaa tai priorisoitu tulostavoitteita perusoikeuksien näkökulmasta. Jos resurssien kohdennus arvioitaisiin avoimesti myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta, tekisi se luonnollisesti helpommaksi arvioida myös viranomaisen toimintaa perusoikeuksien turvaamisessa muun muassa perustuslain 22 §:n perusteella.

2.3 Tuomiovalta

Laillisuusvalvonnan vuorovaikutus tuomiovallan kanssa on toimeenpanovaltaan verrattuna huomattavasti herkempi asetelma. Yhtäältä tuomioistuimet ovat perustuslain mukaan riippumattomia, mutta toisaalta laillisuusvalvojat valvovat niitä.¹⁸ Raja laillisuusvalvonnan ja tuomiovallan välillä on käytännössä tehty yhtäältä aineellisen lainkäytön sekä menettelyn ja toisaalta tuomioistuimen muiden laillisten velvoitteiden mukaan. Esimerkiksi lailli-

¹⁷ Esimerkiksi vanhustenholtoon taikka oppilashuoltoon ei sovellu selkeitä laadullisia velvoitteita, minkä vuoksi perusoikeuksien toteutumisen valvonta on huomattavan paljon vaikeampaa. Ehdottomat määräajat voivat myös vääristää perusoikeuksien toteutumiseen suunnattujen voimavarojen jakoa – toisin sanoen toteutetaan niitä perusoikeuksia, jotka ovat selkeästi numeerisesti mitattavissa ja joiden ehdottomia määräaikoja valvotaan.

¹⁸ Yleisemmin tuomioistuinten laillisuusvalvonnasta ks. Jaakko Jonkka, Oikeuskansleri tuomioistuinten laillisuusvalvojana, Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuuksia, teoksessa Erkki Havansi – Risto Koulumäki – Heidi Lindfors (toim.), Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuuksia, Juhlakirja Juha Lappalainen 60 vuotta, s. 167–198.

suusvalvonnassa kohteena ei ole ollut päätöksen sisällöllinen oikeellisuus taikka tuomioistuimessa esitetyn näytön arviointi. Sen sijaan on tutkittu, onko päätös annettu kohtuullisessa ajassa, ovatko perustelut olleet riittävät tai onko harkintavaltaa käytetty lainmukaisesti.

Joskus rajanveto voi olla erityisen vaikeaa ja laillisuusvalvonnassa joudutaan lausumaan jopa ratkaisun sisällöstä. Erityisesti näin on voinut olla silloin, kun asia koskee merkittävää perusoikeutta, muutoksenhakukeinot ovat rajoitetut eikä niillä ole käytännön merkitystä ja arvostelun kohteena ollut ratkaisu ei liity pääasiaan, vaan käsittelyratkaisuun – esimerkiksi kuvaamislupaan istunnon yhteydessä.¹⁹ Tuomioistuinten toiminta ei myöskään ole pelkkää lainkäyttöä, vaan toisinaan myös hallintomenettelyä tai julkisuuslainsäädännön mukaista toimintaa, jolloin se luonnollisesti voi olla yleiseen hallintotoimintaan rinnastettavasti laillisuusvalvonnassa arvioitavana. Esimerkkinä tästä ovat tuomioistuimille osoitetut muut kuin vireillä oleviin asioihin liittyvät kansalaisten kirjeet ja niiden käsittely. Lainkäyttö ja hyvä hallinto voivat myös joskus nivoutua hyvinkin läheisesti toisiinsa.²⁰

Oikeuskanslerilla on myös erityinen tehtävä tarkistaa alioikeuksien rangaistustuomioita.²¹ Tarkastus kohdistuu laissa olevien ehdottomien vaatimusten, esimerkiksi rangaistusasteikkojen, vapaudenmenetysaikojen, ajokieltojen ja vanhentumissääntöjen noudattamiseen. Tällaisia päätöksiä tarkistetaan keskimäärin noin 6500 vuosittain. Hovioikeuksilla ja esitutkintaviranomaisilla on myös velvoite ilmoittaa havaitsemistaan tuomareita koskevista virheistä oikeuskanslerille.

Käytännössä laillisuusvalvonnassa merkittävimmät tuomiovaltaan liittyneet perusoikeusnäkökohdat ovat olleet joko viivästymisiin liittyneet oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamista koskeneet tapaukset sekä selkeät rikostuomioissa olleet virheet, jotka olisivat voineet johtaa perusteettomaan vapaudenmenetykseen. Vakavimmat tuomiovallan käyttöön liittyvät virheet ovat johtaneet virkasyytteisiin. Viime vuosina ne ovat koskeneet lähinnä merkittäviä viivästyksiä. Yhdessä tapauksessa virkasyytteen perusteena oli ollut Euroopan unionin normin soveltamatta jättäminen.²²

¹⁹ Oikeuskanslerin kertomus v. 2011, s. 111.

²⁰ Oikeuskanslerin kertomus v. 2008, s. 60 ja 147.

²¹ ”Oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia erikseen säädetyin tavoin lähetetään oikeuskanslerinvirastoon.” Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 3 § 3; 193/2000.

²² Oikeuskanslerin kertomus v. 2008, s. 111–113.

2.4 Kokoavia havaintoja

Perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeuksien toteutumisen jälkikäteisessä valvonnassa on korostettu nimenomaan tuomioistuinten roolia – viime kädessä perustuslain sallimalla mahdollisuudella ohittaa tavallinen laki, jos se on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain ja siten myös perusoikeuksien kanssa. Perusoikeuksien toteutumisen kontrolli tapahtuu kuitenkin laajemmin koko yhteiskunnassa ja hallinnossa. Tätä korostaa perustuslain 22 §, joka asettaa koko julkiselle vallalle velvollisuuden turvata perusoikeuksien toteutuminen. Kyse on siis perusoikeusuudistuksen hengen mukaisesti etukäteisestä, aktiivisesta edistämisestä, ei vain jälkikäteisestä arvioinnista. Tämä velvoittaa jokaista julkisen vallan toimijaa heidän tehtävänsä ja toimivaltansa rajoissa.²³

Laillisuusvalvonnassa tämä on jo osa oikeuskanslerin ennakollista valvontaa, jonka vaikuttavuutta voisi vahvistaa lisäämällä perusoikeusarvioinnin läpinäkyvyyttä erityisesti resurssiohjauksessa. Perusoikeuskirjasta voi ajatella seuraavan myös EU-lainsäädäntöä koskeva näkyvä perusoikeuksien mukaisuutta valvova tehtävä. Tämän täytyy luonnollisesti perustua kuitenkin ensin ministeriön omaan ensiarvioon perusoikeuksien toteutumisesta. Nykyiselläänkin oikeuskanslerin ennakollisessa tarkastuksessa on tyypillisesti perusoikeusnäkökulmasta arvioitu esimerkiksi hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden asianmukaisuutta ja riittävyyttä.

Talousarviomenettelyssä nimenomaisesti perusoikeuksien huomioon ottamiseen ei ohjata tai velvoiteta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Talousarvion valmistelu on julkisen vallan käyttöä, jolloin perustuslain veloitteen on katsottava koskevan myös sitä.

Perusoikeudet toteutetaan lainsäädännöllä ja resurssien kohdentamisella; perusoikeuksien keskiössä on siis lainsäädäntö- ja budjettivalta. Perusoikeuksien toteutumisen kontrolli on siten riittämätöntä, jos siihen ei liity veloitetta arvioida resurssipäätösten vaikutusta perusoikeuksien toteutumi-

²³ Näkökulman muutoksesta kertoo myös perustuslakivaliokunnan tehtävien tarkennus perusoikeusuudistuksen yhteydessä 1995. Valiokunta antaa perustuslain 74 §:n perusteella lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Liittämällä tuolloin viittaus ihmisoikeussopimuksiin pyrittiin vahvistamaan ihmisoikeussopimusten käytännön vaikuttavuutta systematisoimalla niiden valvontaa muiden perustuslain säännösten tavoin. Tavoitteena oli myös toteuttaa perusoikeusuudistusta lähentämällä perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia toisiinsa. (HE 309/1993 vp, s. 79.) Perustuslainmukaisuuden arviointi ei siis ole ollut enää vain säätämisyjärjestyksen arviointia.

sen kannalta. Tämä velvoite tulisi olla ensi vaiheessa talousarvioehdotuksen tekävällä ministeriöllä, sen jälkeen valtionvarainministeriöllä ja viimeiseksi eduskunnalla.

3 PERUSOIKEUDET JA EUROOPPALAISTUMINEN

Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmän voi sanoa kehittyneen kolmea väylää pitkin: yhtäältä perussopimukseen sisällytettävillä määräyksillä, niiden perusteella säädetyllä johdetulla lainsäädännöllä sekä näitä molempia koskevalla unionin tuomioistuimien soveltamiskäytännöllä, johon sisältyvät myös yleiset oikeusperiaatteet. Yhdenvertaisuutta koskeva sääntely tarjoaa valaisevan esimerkin siitä dynamiikasta, jolla unionin oikeusjärjestys vaikuttaa kansalliseen perusoikeusjärjestykseen näiden väylien kautta.

3.1 Unionin yhdenvertaisuuslainsäädäntö ja syrjintäkielto

Yhdenvertaisuus – johon myös syrjintäkielto sisältyy – on keskeinen normi Suomen perustuslaissa.²⁴ Sen 6 §:n 1 momentti sisältää perinteistä oikeudellista yhdenvertaisuutta koskevan säännöksen, jonka mukaan ”ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”. Toisessa momentissa – joka sisällytettiin perustuslakiin perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 – kielletään syrjintä yleisesti säätämällä, että ”ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”. Myös Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeus-sopimuksissa sekä EU:n perussopimuksissa on useita syrjintäkieltoja. On merkillepantavaa, että yleinen syrjintäkielto on ollut Suomen perustuslaissa vasta vuodesta 1995.

Yleislakina tasa-arvolain ohella syrjintäkieltoa koskee yhdenvertaisuuslaki, jolla pantiin täytäntöön kaksi Euroopan unionin asiaa koskevaa direktiiviä.²⁵ Yhdenvertaisuuslain yleislain luonteisuus näkyy siinä, että se sisältää esimerkiksi yleisesti sovellettavat säännökset syrjinnän käsittees-

²⁴ 731/1999.

²⁵ Neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta sekä Neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.

tä, vastatoimien kiellosta ja todistustaakasta syrjintäasiaa käsiteltäessä. Vaikka laki soveltuukin laajasti sekä julkiseen että yksityiseen toimintaan, koskee se kuitenkin vain tiettyjä, laissa lueteltuja elämänalueita. Erityisiä syrjintäkieltoja on muualla lainsäädännössä muun muassa rikoslaissa,²⁶ virkamieslaissa²⁷ ja työsopimuslaissa.²⁸ Näissä laeissa on myös viittauksia yhdenvertaisuuslakiin. Yhdenvertaisuuslain täytäntöönpanemiseksi on säädetty myös valvonnasta, erityisviranomaisista ja oikeusturvaelimitystä.²⁹

Perustuslain keskeisimpiin kuuluvan perusoikeuden eli yhdenvertaisuuden turvaamiseksi säädetty toissijainen lainsäädäntö perustuu Suomessa siten olennaisesti EU-direktiivien täytäntöönpanon perusteella säädettyyn lakiin.

Merkittävää on, että direktiivit ankaroitivat syrjinnän kieltä Suomessa. Direktiivit eivät sisällä säännöstä, jonka mukaan henkilöön perustuva eri asemaan asettaminen vertailukelpoisessa tilanteessa olisi sallittua yleisesti hyväksyttävällä perusteella. Sen sijaan rikoslaki ja perustuslaki suovat tällaisen mahdollisuuden yleisesti. Direktiiveissä mahdollisuus eri asemaan asettamiseen on tarkoin rajattu ja määritelty. Mitään yleistä, rikoslaissa tai perustuslaissa rinnastettavin tavoin säädettyä ”hyväksyttävää” poikkeusta ei ole.³⁰

Käsiteltäessä yhdenvertaisuuslakia koskevaa hallituksen esitystä eduskunnassa perustuslaki- sekä työelämä- ja tasa-arvoasiain valiokunnat kävivät keskustelua syrjinnän määritelmästä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”... lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin ilmaisu ’ei saa syrjiä’ on ymmärrettävä sisällöllisesti samaa tarkoittavaksi kuin perustuslakiin nojaava kieltä asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta.” Valiokunnan mukaan ”ongelmalliselta sen sijaan näyttää, että syrjinnän määritelmässä lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentissa ainoastaan välilliseen syrjintään on sisällytetty poikkeusmaininta tavoitteen hyväksyttävyydestä. Hyväksyttävän perusteen olemassaolo tekee eri asemaan asettamisen sallituksi perustuslain näkökulmasta niin välittömän kuin välillisen syrjinnän kieltöön nähden”. Perustuslakivaliokunta vaatikin, että ”lakiehdotuksen sanontaa tulee muuttaa vastaamaan paremmin perustuslakia”.³¹

²⁶ 11 luku 11 §, 885/2009.

²⁷ 11 §, 25/2004.

²⁸ 2 luku 2 §, 23/2004.

²⁹ Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta; 660/2001.

³⁰ Esimerkiksi 2000/43/EY, 2 artikla.

³¹ PeVL 10/2003 vp – HE 44/2003 vp.

Perustuslakivaliokunta ei tässä yhteydessä seikkaperäisemmin avannut perusteluaan ja se tuntuukin varsin muodolliselta. Valiokunta ei esimerkiksi pohtinut sitä, voisiko direktiivien mukainen täytäntöönpano johtaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseen tai sallisiko perustuslaki tällaisen sitä pidemmälle menevän suojan. Veli-Pekka Viljanen on tarkastellut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksiä ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntöä,³² mutta ei tätä nimenomaista tapausta. Viljanen on todennut, että ”valiokunnan tehtävä jättää varsin vähän mahdollisuuksia sellaisille tulkinallisille avauksille, joissa olisi kysymys tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämisestä ja tasa-arvon esteiden poistamisesta. Tältä osin paljon jää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa konkretisoivan muun lainsäädännön varaan”.³³ Tässä tapauksessa valiokunta jätti tämän mahdollisuuden käyttämättä ja se jäi direktiivien varaan.

Työelämävaliokunta ei kuitenkaan päätenyt perustuslakivaliokunnan kanssa samalle kannalle: ”Direktiivien mukaan välitön syrjintä direktiiveissä säädettyillä perusteilla ei ole milloinkaan sallittua. Toisaalta direktiivissä kuten myös lakiehdotuksen 7 §:ssä määritellään menettely, jota ei ole pidettävä syrjintänä. Eri asemaan asettaminen lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuilla perusteilla ei ole syrjintää silloin, kun siihen on 7 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettu peruste. Lisäksi positiiviseen erityiskohteluun perustuva eri asemaan asettaminen ei lain mukaan ole kiellettyä. Ottaen huomioon saadun selvityksen, direktiivien asettamat vaatimukset sekä 6 ja 7 §:n säännösten muodostaman kokonaisuuden valiokunta ei ole pitänyt välttämättömänä muuttaa välittömän syrjinnän määritelmää.”³⁴

³² Veli-Pekka Viljanen, Perustuslain yhdenvertaisuussäännökset eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä, teoksessa Erno Anttila ja Mikael Koillinen (toim.), Hallinto ja hallintolainkäyttö Juhlaulkaisu Heikki Kulla 1950–28/8–2010, Turku 2010, s. 493–514.

³³ Ibid., s. 514.

³⁴ TyVM 7/2003 vp – HE 44/2003 vp. Avoimeksi kuitenkin jää, mitä mieltä mietintövaliokunta oli perustuslakivaliokunnan siitä käsityksestä, että direktiiviin perustuva välittömän syrjinnän ilmaisu ”ei saa syrjiä” ilman nimenomaista mainintaa hyväksyttävästä perusteesta olisi samansisältöinen kuin perustuslain syrjintäkielto, jossa tämä maininta on. Direktiivin 2000/43/EY syrjinnän käsitettä koskevan 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”... yhdenvertaisen kohtelun periaatteella tarkoitetaan, ettei minkäänlaista rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa välitöntä tai välillistä syrjintää saa esiintyä. Sovellettaessa 1 kohtaa: a) välittömänä syrjintänä pidetään sitä, että henkilöä kohdellaan rodun tai etnisen alkuperän perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai voitaisiin kohdella vertailukelpoisessa tilanteessa ...”. Kysymyksellä on merkitystä, koska perustuslakivaliokunnan näkemys on välittynyt yhdenvertaisuuslain muutoksen valmisteluun. Ks. edempänä s. 280 ja alaviite 36. Ks. vielä keskustelusta samasta temasta apulaisoikeuskanslerin ja perustuslakivaliokunnan välillä, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus 2010, s. 18.

Yhdenvertaisuuslain ankara välittömän syrjinnän kieltö sekä syrjinnän laajempi määritelmä kattaen myös häirinnän ja ohjeen tai käskyn syrjiä sekä jaettu todistustaakka olivat uutuuksia, jotka perustuivat direktiivin määräyksiin. Yhdenvertaisuuslakia säädettäessä ei kuitenkaan muutettu itse perustuslain syrjintäkieltoa. Nämä tulevat sovellettavaksi yhdenvertaisuuslain tai viittaussäännöksen perusteella erityislaissa säädetyin syrjintäkiellon yhteydessä. Vastaavasti perustuslain syrjintäkieltö ei koske häirintää eikä ohjetta tai käskyä syrjiä eikä sen yhteydessä voida soveltaa jaettua todistustaakkaa koskevaa säännöstä.

Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen käsittelyn lopuksi lausuman.³⁵ Siinä muun muassa todettiin, että ”eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee esityksen sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa lähtökohtana on suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin.”

Lausuman jälkimmäinen viittaus kaikkien syrjintäperusteiden asettamisesta samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin voisi tarkoittaa yhdenvertaisuuslaissa säädetyin syrjintäkiellon laajentamista koskemaan myös muita kuin laissa säädettyjä syrjintäperusteita. Silloin Euroopan unionin laki perusoikeuksien johdonmukaisuuden ja yhdenmukaisuuden suojan kautta vaikuttaisi myös sellaisilla elämänalueilla, joilla unionilla ei ole toimivaltaa. Toisaalta viittauksen ”suomalaiseen perusoikeusjärjestelmään lähtökohtana” voi ymmärtää tarkoittavan perustuslakivaliokunnan edellä esittämää kantaa eli perustuslaissa olevan hyväksyttävän syyn poikkeuksen laajentamista koskemaan kaikkia syrjintäperusteita. Tämä ei edistäisi tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Se merkitsisi myös poikkeamista direktiivien syrjinnän määritelmästä ja loisi ristiriidan Suomea sitovien unionivelvoitteiden kanssa.

Eduskunnan lausuman perusteella oikeusministeriön asettama yhdenvertaisuustoimikunta³⁶ päätyi edellä esitetyistä tulkintavaihtoehdoista niiden yhdistelmään. Toimikunta nimittäin ehdottaa yhdenvertaisuuslakiin uutta ”erilaisen kohtelun oikeuttamisperustetta” koskevaa säännöstä (12 §). Sen mukaan ”syrjintänä ei pidetä menettelyä, jolla on oikeutettu tavoite, edellyttäen, että tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja oikeasuhtaisia. Momentissa olisi siis asiallisesti perustuslain 6 §:ää vastaava säännös siitä, että syrjintää ei ole sellainen erilainen kohtelu, joka

³⁵ EV 95/2003.

³⁶ Ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Yhdenvertaisuustoimikunnan mietintö, komiteamietintö 2009:4.

on tavoitteiltaan oikeutettua ja oikeasuhtaista. Oikeutetulla tavoitteella tarkoitetaan käytännössä samaa kuin perustuslain 6 §:n hyväksyttävällä perusteella.”³⁷ Perustuslain 6 §:ssä olevaa perustetta täydennettäisiin unionioikeudesta peräisin olevalla oikeasuhtaisuuden vaatimuksella. Toimikunta ei kuitenkaan arvioi, vastaako uusi ehdotettava säännös syrjäytädirektiivien vaatimuksia.

Suomalainen perusoikeusjärjestelmä ei ole kuitenkaan enää vain perustuslain perusoikeuksia koskevat säännökset, vaan se sisältää myös oikeusjärjestyksessä voimassa olevat muista oikeuslähteistä seuraavat velvoitteet. Tärkeimmät näistä ovat Euroopan unioni ja Euroopan ihmisoikeussopimus tulkintakäytäntöineen.

Liisa Nieminen kirjoitti vuonna 2001: ”Vaikuttaa ylipäättään siltä, että Suomessa ei vielä ole ainakaan kaikilta osin havaittu, mitä perusoikeussuojan kehittyminen EY:n oikeuteen todellisuudessa merkitsee. Perusoikeudet on otettava vakavasti, eikä kyse voi enää olla poliittisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta (hallituksen esityksen läpimenon varmistaminen tietynlaisella perustuslain tulkinnalla). Jos suomalaiset lainsäädäntöelimet eivät ota niitä vakavasti lainvalmisteluvaiheessa, saattaa asia nousta esille myöhemmin EY:n tuomioistuimessa.”³⁸ Edellä esitetyn perusteella kommentti on vieläkin ajankohtainen.

3.2 Sitova Euroopan unionin perusoikeuskirja: perusoikeuksien valvonnan uusi tilanne

Euroopan unionin perusoikeuskirja sai oikeudellisesti sitovan, primäärioikeuteen rinnastettavan aseman Lissabonin sopimuksella. Lissabonin sopimuksella Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen lisättiin 6 artiklan 1 kohta, jonka mukaan unioni tunnustaa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa esitetyt oikeudet, vapaudet ja periaatteet. Saman kohdan perusteella perusoikeuskirjalla on lisäksi sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla.

Perusoikeuskirja ei ole yleisesti sovellettava oikeudellinen asiakirja vaan sisältää merkittäviä soveltamisalan rajoituksia. Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta eikä

³⁷ Mietintö, s. 69.

³⁸ Liisa Nieminen, Tasa-arvo Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuna oikeutena, teoksessa Liisa Nieminen (toim.), Perusoikeudet EU:ssa, Helsinki 2001, s. 208.

perusoikeuskirjalla uloteta unionin oikeuden soveltamisalaa unionin toimivaltaa laajemmaksi eikä luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä.³⁹

On selvää, että näiden säännösten tulkinnalla on keskeinen merkitys arvioitaessa Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välistä vuorovaikutusta. Aineellisesti perusoikeuskirjassa on monilta osin samat perusoikeudet kuin kansallisessa perustuslain perusoikeuksia koskevassa luvussakin.⁴⁰

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on useita tapauksia, joissa se on arvioinut perusoikeuskirjan merkitystä sekä ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa että sen jälkeen.⁴¹ Erityisen kiinnostava on yhdenvertaisuutta koskeva ratkaisu Kūčukdevici-asiassa,⁴² jossa tuomioistuin on vahvistanut kehittämäänsä yleisten oikeusperiaatteiden oppiansa.

Päätöksessä katsottiin, että ”unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä hyväksynyt ikään perustuvan syrjinnän kiellon periaatteen, jota on pidettävä unionin oikeuden yleisenä periaatteena”⁴³ ja että ”kyseistä periaatetta on konkretisoitu direktiivillä 2000/78 (kohta 21)”.⁴⁴ Sen jälkeen muistutetaan perusoikeuskirjan muodollisesta oikeudellisesta merkityksestä ja sen sisältämästä ikään perustuvasta syrjinnän kiellosta (kohta 22). Kun tuomioistuin on todennut, että kyseessä oleva lainsäädäntö oli unionin oikeuden soveltamisalan piirissä, se katsoi, että asiaa oli tutkittava kaikenlaisen ikään perustuvan syrjinnän kieltävän unionin oikeuden yleisen periaatteen kannalta, sellaisena kuin se on konkretisoituna direktiivillä 2000/78 (kohta 27).⁴⁵

³⁹ Kyseinen artikla sisältyy perusoikeuskirjan tulkintaa ja soveltamista koskevaan VII osastoon. Analyysi 51 artiklasta ja perusoikeuskirjan soveltamisalasta muutoinkin: Heidi Kaila, *The Scope of Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Member States*, teoksessa Pascal Cardonnel – Allan Rosas – Nils Wahl (ed.), *Constitutionalising the EU Judicial System, Essays in Honour of Pernilla Lindh*. Hart Publishing, 2012.

⁴⁰ HE 23/2008 vp, s. 50. Eroista ks. esim. Bruunin ja Kuusikon artikkelit teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa*.

⁴¹ Kuvaus tätä koskevasta tulkintakäytännöstä esimerkiksi: Allan Rosas – Heidi Kaila, *L’application de la Charte des Droits Fondamentaux de L’Union Européenne par la Cour de Justice: un Premier Bilan*. *Il Diritto dell’Unione Europea*, 1/2011, s. 1–28; Sonya Walkila, *Ajankohtaista Eurooppa-oikeutta*. Euroopan unionin perusoikeuskirja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä, DL 2011, s. 813–820.

⁴² C-555/07.

⁴³ Ks. vastaavasti em. asia Mangold, tuomion kohta 75.

⁴⁴ Ks. analogisesti asia 43/75, Defrenne, tuomio 8.4.1976, Kok., s. 455, Kok. Ep. III, s. 63, kohta 54.

⁴⁵ Ratkaisussa viitatus Mangold-päätöksessä todetaan (Mangold v. Helm C-144-04), että direktiivissä 2000/78 itsessään ei ole säädetty periaatteesta, joka koskee yhdenvertaista kohtelua

Ratkaisun tiivistelmässä todetaan muun muassa, että kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltävänä on yksityisten oikeussubjektien välinen oikeusriita, on varmistettava ikään perustuvan syrjinnän kiellon periaatteen, sellaisena kuin se on konkretisoituna direktiivillä 2000/78, noudattaminen.

Sekä perusoikeuskirjassa että unionin yhdenvertaisuutta koskevassa lainsäädännössä on määräyksiä ikään perustuvan syrjinnän kiellosta. Tuomioistuin tuntui ottavan etäisyyttä kuitenkin sekä perusoikeuskirjaan että johdettuun lainsäädäntöön ratkaisemalla asian kehittämänsä yleisen oikeusperiaatteen perusteella. Pyynnön kohteena oleva asia koski yksityisten välistä suhdetta, jota koskeva riita tuli lopullisesti ratkaistavaksi ennakkoratkaisupyynnön mukaisesti kansallisessa tuomioistuimessa. Viit-taamalla yleiseen oikeusperiaatteeeseen tuomioistuin vältti ottamasta kantaa perusoikeuskirjan soveltamisrajoitteisiin sekä direktiivien määräaika-kojen täytäntöönpanoa koskevaan kysymykseen. Yllättävä perustelu ei tosin ole, koska tuomioistuin vetosi syrjintäkieltoon yleisenä oikeusperiaatteena aiemmin Mangold-ratkaisun yhteydessä, jolloin sitä perusteltiin direktiivin johdantolauseissa olevilla maininnoilla. Toki Küküdevici-asiassa rajoitettu perusoikeuskirjaan todennäköisesti perustui merkittävästi siihen, että ennakkoratkaisupyyntö oli esitetty ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa.⁴⁶ Tuomioistuin ei kuitenkaan tuonut asiaa selkeästi esille.

Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa unionin tuomioistuin on esimerkiksi tapauksessa parlamentti v. neuvosto⁴⁷ todennut, että vaikka perusoikeuskirja ei ollut sitova oikeudellinen asiakirja, unionin lainsäätäjät oli kuitenkin halunnut tunnustaa sen merkityksen ja että perusoikeuskirjan pääasiallisena tarkoituksena oli vahvistaa unionin oikeudessa jo tunnustetut oikeudet.⁴⁸ Vaikka Lissabonin sopimus olikin jo voimassa Küküdevici-tapauksessa ennakkoratkaisua annettaessa, perusoikeuskirjalle annettiin sama merkitys kuin parlamentti v. neuvosto -päätöksessä, koska sitä ei käsitelty päätökseen suoraan sitovasti vaikuttavana asiakirjana. Kärjistäen voisi

työssä ja ammatissa. Tämän direktiivin 1 artiklan mukaan sen ainoana tarkoituksena nimittäin on ”luoda yleiset puitteet uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiselle”, ja näihin syrjintämuotoihin liittyvää kieltoa koskeva periaate pohjautuu, kuten käy ilmi mainitun direktiivin johdanto-osan ensimmäisestä ja neljännestä perustelukappaleesta, erilaisiin kansainvälisiin asiakirjoihin ja jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen (kohta 74). Ikään perustuvan syrjinnän kiello on siten katsottava yhteisön oikeuden yleiseksi periaatteeksi (kohta 75).

⁴⁶ Rosas – Kaila 2011, s. 12.

⁴⁷ Asia C-540/03, tuomio 27.6.2006, Kok., s. I-5769.

⁴⁸ Sonya Walkila, Euroopan unionin perusoikeuskirja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, DL 2011, s. 816.

todeta, että perusoikeuskirjaan ikään kuin on kirjattu oikeuksia, mutta ei rajoituksia, ja tultuaan sitovaksi perusoikeuskirjalla ei ollutkaan muuta kuin deklaratiivista merkitystä.

Vetoamisen yleiseen oikeusperiaatteeseen voi nähdä ainakin vaikutuksiltaan johtavan Britanniaa ja Puolaa koskevan pöytäkirjan eliminoimiseen.⁴⁹ Vaikutuksiltaan yhtä syvälinen on kuitenkin mahdollisuus jättää perusoikeuskirjan yleiset määräykset ja erityisesti artikla 51 huomiotta antamalla perusoikeuskirjalle deklaratiivinen merkitys ja vetoamalla sen sijaan yleisiin oikeusperiaatteisiin. Unionin tuomioistuimen oikeuspoliittinen ekspansiivisuus on kohdannut myös kansallista vastarintaa,⁵⁰ ja onkin kiintoisaa nähdä, aiheuttavatko päätökset reaktioita.

Yhdenmukaistamisen dynamiikalla voi katsoa olevan erityisesti perusoikeuksissa vahva merkitys: epäyhtenäisyys voidaan kokea perusoikeusongelmana jo sellaisenaan. Unionin tuomioistuimen luodessa uutta ratkaisukäytäntöä, pitää se perusoikeuksien kentän liikkeessä, mikä heijastuu myös laajemmin edellä mainitun dynamiikan vuoksi kansallisessa perusoikeusjärjestelmässä. Mitä rohkeampaa unionin tuomioistuimen tulkintakäytäntö on, sitä vahvempi unionin oikeuden vaikutus kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään tulee olemaan. Toisaalta edellä tarkasteltu keskustelu yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä osoittaa, että ilman vastaväitteitä sitä ei olla täälläkään valmiita hyväksymään.

4 UNIONIN OIKEUSLÄHTEET LAILLISUUSVALVOJAN VELVOITTEINA

Miten unionissa turvatut oikeudet voivat näyttäytyä laillisuusvalvonnassa? Onko laillisuusvalvonnalla roolia pantaessa täytäntöön unionilainsäädäntöön liittyviä oikeuksia Suomessa?

Unionin lainsäädäntö ja erityisesti perusoikeuksia koskeva normisto voi näkyä oikeuskanslerin työssä eri tavoin. Edellä on viitattu siihen, että listatarkastuksessa voi nousta esiin kysymys unionin lainsäädäntöä koskevan ehdotuksen perusoikeuksien mukaisuudesta. Tämä voi koskea esimerkiksi perustuslain 97 §:n mukaista valtioneuvoston kirjelmää tai 96 §:n mukaista kirjettä eduskunnalle. Kysymys voi koskea joko kansallisia tai unionin

⁴⁹ Ibid., s. 819–820.

⁵⁰ Trevor C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, 6th ed. Oxford University Press 2007, s. 237–262.

perusoikeuksia. Kansleri voi kiinnittää ministeriön huomiota ehdotuksen riittävään tarkasteluun perusoikeuksien näkökulmasta. Nieminen kiinnitti jo vuonna 2001 – eli ennen kuin perusoikeuskirja oli sitova asiakirja – huomiota siihen, että eduskunta voisi näin tehdä.⁵¹

Koska unionin ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä eivät ole identtisiä, voi kotimaisesta järjestelmästä juontua huomioita, jotka vaikuttavat valtioneuvoston neuvottelutavoitteiden asettamiseen. Riittävää yleensä on arvioida, onko valtioneuvoston kirjelmä laadittu sitä koskevien valtioneuvoston ohjeiden mukaisesti.⁵²

Unionisäädöksen tultua hyväksyttyä vaatii sen kansallinen täytäntöönpano pääsääntöisesti kansallisen normin säätämistä. Tätäkin koskeva ehdotus käsitellään tavanomaisesti listatarkastuksessa. Tarkastettavana ei kuitenkaan ole, onko ehdotus riittävä unioninormin täytäntöön panemiseksi. Tällainen tarkastelu kuuluu pikemminkin valvontamenettelyyn ja Euroopan komissiolle. Sen sijaan on täysin luontevaa arvioida, liittyykö täytäntöönpantavaan säädökseen, ei pelkästään kotimaisten perusoikeuksien, vaan myös unionin perusoikeuskirjan kannalta ongelmallisia kysymyksiä. Kanslerin tehtävän voi katsoa ulottuvan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen valvontaan silloinkin, kun ne eivät nimenomaisesti perustu kansalliseen oikeuslähteeseen. Onhan tätä arviointia tehty jo muiden kansainvälisten ihmisoikeusnormien perusteella, joihin Suomi on sitoutunut. Suomen perusoikeusjärjestelmä ei ole vain perustuslain perusoikeusjärjestelmä.

Perusoikeuskirjan ja perustuslain perusoikeusluvun perusoikeusluettelot ovat monilta osiltaan samat. Tämä ei luonnollisestikaan takaa sitä, että oikeudet olisivat sisällöllisesti samat. Syrjintäkielto on tästä hyvä esimerkki. Kuten edellä kuvattiin, kuuluu siihen unionioikeudessa välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi häirintä ja ohje tai käsky syrjiä. Perustuslakimme mukaan siihen ei sisälly kahta jälkimmäistä ulottuvuutta.

Perusoikeuskirjassa on myös oikeuksia, joita perustuslaissamme ei nimenomaisesti ole tai ne perustuvat perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Lisäksi unionioikeuteen liittyvä unionin tuomioistuimen evolutiivinen ja dynaaminen tulkintakäytäntö muovaa merkittävästi oikeuksien sisältöä.

Kansallisen ja unionin oikeusjärjestyksen välinen suhde voi ilmetä laillisuusvalvonnassa valtioneuvoston päätöksenteon ohella myös hallintoa

⁵¹ Nieminen 2001, s. 206.

⁵² Oikeuskanslerinviraston ehdotuksesta niihin on sisällytetty ohje tarkastella ehdotusta myös perusoikeuskirjan valossa.

valvottaessa. Tässä voi esiintyä kaksi eri tilannetta. Yhtäältä unionin normi on kansallisen normin perustana. Jos kyse on lain noudattamisesta, ei sen kannalta, kuuluuko asia kansallisen laillisuusvalvonnan piiriin, ole olennaista, onko velvoitteen taustalla kotimainen eduskuntalaki, kansainvälinen velvoite tai Euroopan unionin lainsäädäntö. Unionilähtöinen perusoikeusnormi voi tulla sovelletuksi myös laillisuusvalvonnessa.

Esimerkkinä tästä on yhdenvertaisuuslaki, jota on jo edellä tarkasteltu. Yhdenvertaisuus ja väite syrjintäkiellon rikkomisesta hallinnossa on toistuva oikeuskanslerille tehdyn kantelun aihe⁵³ ja osa kanteluista on ratkaistu yhdenvertaisuuslain ja osa perustuslain perusteella. Oikeudellisesti on mahdollista, että tässä yhteydessä nousee esiin kysymys kansallisen, unionioikeutta täytäntöönpanevan normin – ja miksei itse unioninorminkin – perusoikeuskirjanmukaisuudesta.

Toista tilannetta edustaa tapaus, jossa unionin oikeuden suomia oikeuksia ei ole pantu täytäntöön, ja kysymys nousee esiin muuna kansallisen perusoikeusjärjestelmän ongelmana. Toisin sanoen unionisäädös on joko jätetty kokonaan täytäntöönpanematta tai se on tehty virheellisesti, ja se on johtanut huonoon hallintoon. Puuttumalla huonoon hallintoon kansallisessa järjestelmässä laillisuusvalvoja samalla edistää unionioikeuden toimeenpanoa. Yhdenvertaisuusnormiston kannalta on luonnollisesti ongelmallista se, että valvonta kohdistuu silloin vain julkiseen valtaan eikä kaikkiin normiin sidottuihin. Toisin sanoen julkista valtaa käyttävät tulevat tarkemmin valvotuiksi.

Oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä on useita päätöksiä, joissa yhdenvertaisuuslain – ja juuri sen välittömän syrjinnän kiellon – noudattamatta jättäminen on johtanut toimenpiteisiin. Kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään liittyvän syrjintäkiellon perusteella yleinen väärinkäsitys on ollut, että vertailukelpoisessa tilanteessa eri asemaan asettaminen on henkilöön liittyvän syyn perusteella sallittua, jos hyväksyttävä peruste vain on olemassa.⁵⁴

Ratkaisuista yksi esimerkki on kunnallinen virka- ja työehtosopimusta eli ns. Tehy-pöytäkirjaa koskenut ratkaisu, jossa laillisuusvalvonta antoi unionilainsäädännöstä pärisin olevalle ehdottomammalle syrjintäkiellolle merkitystä.⁵⁵

⁵³ Ks. kertomus 2009 ja 2010.

⁵⁴ Oikeuskanslerin kertomus v. 2009, s. 15–18.

⁵⁵ Tehy ry ja Kunnallinen työmarkkinalaitos hyväksyivät työministeriön asettaman sovittelulautakunnan sovintoesityksen Tehyyn kuuluvien palvelussuhteen ehtoista ja Tehyn aseman järjestämisestä (niin sanottu Tehy-sopimus). Sopimus on luonteeltaan sekä kunnallisessa

Laillisuusvalvonnan tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan ”valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa”. Toistaiseksi tämä ei ole nimenomaisesti koskenut niitä velvoitteita, joita Suomelle Euroopan unionin jäsenvaltiona on seurannut unionisäädännön perusteella. Vastaava huomio on koskenut myös muita kansainvälisiä velvoitteita mukaan lukien ihmisoikeusvelvoitteet. Mitään estettä ei olisi arvioida jäsenyysvelvoitteisiin perustuvien velvoitteiden noudattamista, onhan perustuslain säännöskin verraten avoin puhuessaan laista ja velvollisuuksien täyttämisestä. Jälkimmäinen osa voi luontevasti toteuttaa unionin jäsenyydestä johtuvien velvoitteiden täyttämistä, jotka voivat koskea hallintoa välittömästi eikä vain valtioneuvostoa.

Voi ajatella, että perusoikeuskirjan sitovuus vahvistaisi oikeuskanslerin velvollisuutta valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista silloin, kun unionilainsäädäntöä pannaan kansallisesti toimeen. Tähänhän on erityisesti mahdollisuus valvottaessa päätöksentekoa valtioneuvostossa. Kysymys unionivelvoitteiden täytäntöönpanon merkityksestä saattaa tulla myös pohdittavaksi yksittäistapauksena. Koska varsinainen unionilainsäädännön toimeenpanon valvonta kuuluu Euroopan unionin komissiolle, liittyy silloin tällaisiin asioihin vahvoja kansallisia erityispiirteitä.

Tuontiautojen verotuksen toimeenpanoa koskevan päätöksen⁵⁶ mukaan valtiovarainministeriö oli rikkonut hyvän hallinnon periaatteita tuontiautojen verotuksen toimeenpanossa, koska se ei ollut omasta aloitteestaan tehnyt tuontiautojen verotusta koskevia säädösmuutoksia. Muutoksia on tehty vasta sen jälkeen, kun EY-tuomioistuin ja Suomen omat tuomioistuimet

virkaehtosopimuslaissa tarkoitettu virkaehtosopimus että kunnallisista työehtosopimuksista annetussa laissa tarkoitettu työehtosopimus.

Ratkaisussa arvioitiin sopimusta siltä osin kuin siinä olevan määräyksen mukaan sitä sovelletaan vain Tehyn jäseniin ja toisaalta työmarkkinalaitoksen sekä sovittelulautakunnan jäsenenä toimineen tasa-arvovaltuutetun menettelyä. Sitovuuspiirin rajoittaminen sinänsä on lain mukaan mahdollista. Tässä sopimuksessa sitovuuspiiri kuitenkin rajoitettiin Tehyn jäseniin. Tästä seurasi, että Tehy-sopimukseen sidottu työnantaja saattoi sopimuksen soveltamisalalla sopia samaa sopimuksessa tarkoitettua työtä suorittavien palvelus/työsuhteen ehdot erilaisiksi sen mukaan, oliko työtä suorittava Tehyn jäsen tai ei.

Toisin sanoen sopimuksen perusteella Tehyn kuulumatonta viranhaltijaa ja työntekijää kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin epäsuotuisammin kuin Tehyn jäsentä ilman, että perusteena olisi työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus. Yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaan sopimus sellaisenaan rikkoo syrjintäkieltoa, vaikka sitä ei olisikaan vielä sovellettu yksittäisissä palkkausta koskevissa päätöksissä. Tähän viittaa lain termi ”kohdeltaisiin”. (OKV/1333/1/2007, OKV/181/1/2008.)

⁵⁶ OKV/2/50/2008.

ovat antaneet ratkaisuja yksityishenkilöiden tekemiin autoverovalituksiin. Valtiovarainministeriö oli ryhtynyt muuttamaan autoverotusjärjestelmää vastaamaan Euroopan unionin vaatimuksia vasta EY-tuomioistuimen ratkaisun jälkeen vuonna 2009. Käytäntö oli johtanut lainsäädännön heikkoon ennakoitavuuteen ja kansalaisten luottamus verotusjärjestelmän oikeudenmukaisuuteen oli heikentynyt.⁵⁷

Ratkaisussa oikeuden hyvään hallintoon sekä tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen tulkittiin koskevan välittömästi kansalaista, vaikka ministeriö ei ollut ryhtynyt jälkimmäisen oikeuden turvaaviin lainsäädäntötoimiin. Hyvää hallintoa olisi ollut unionioikeuden toimeenpano.⁵⁸

5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

5.1 Unionin perusoikeuksien ”spill-over” -dynamiikasta

Perusoikeuksien suojan kannalta Lissabonin sopimus oli merkittävä muutos. Sopimus määräsi perusoikeuskirjan oikeudellisesti sitovaksi ja loi oikeusperustan Euroopan unionille liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Sitova perusoikeuskirja tarkoittaa ennen kaikkea kahta seikkaa: sen määräykset tulee ottaa huomioon kaikessa unionin omassa toiminnassa, jolloin sen määräykset sitovat sen toimielimiä. Myös jäsenvaltiot ovat määräysten sitomia silloin, kun ne soveltavat EU:n lainsäädäntöä.

Vaikka perusoikeuskirjaa aikanaan laadittaessa pyrittiinkin yhteiseen eurooppalaiseen järjestelmään, joka vastaisi jäsenvaltioiden perustuslaeissa

⁵⁷ Ratkaisun mukaan perustuslaissa määriteltyyn hyvään hallintoon kuuluvat muun muassa asiakkaiden tasapuolinen kohtelu, hallinnon palveluperiaate, menettelyä koskeva neuvonta ja asian käsittelyn objektiivisuus. Hyvän hallinnon vaatimusten noudattamiseen voidaan katsoa kuuluvan myös Euroopan unionin oikeuden välittömän oikeusvaikutuksen huomioiminen. Jäsenvaltioilla on velvollisuus täyttää perussopimuksista johtuvat velvoitteet sekä velvollisuus toteuttaa Euroopan unionin suomia oikeuksia yksittäisille kansalaisille. Kunkin ministeriön on vastattava toimialaansa kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tähän kuuluu myös ministeriön valmius arvioida EU-oikeudellisia kysymyksiä. Hyvin valmistellut ja riittävän ajoissa toteutetut EU-oikeuden edellyttämät säädösmuutokset kotimaisessa autoverotuslainsäädännössä olisivat vähentäneet syntyntä oikeudellista epävarmuutta ja muutoksenhakujen suurta määrää.

⁵⁸ Lissabonin sopimus sisältää oikeusperustan hyvää hallintoa koskevan lainsäädännön säätämisestä. Toistaiseksi komissio on kuitenkin pidättäytynyt tekemästä tähän perustuvia lainsäädäntöehdotuksia. Niin kauan, kun ei ole unionia koskevaa hallintolakia eikä unionin toimielinten toimintaa koskevaa hallintolakia, perusoikeuskirjan 41 artikla on hyvää hallintoa koskeva keskeinen säädös.

olevia mahdollisia perusoikeussäännöksiä, ihmisoikeussopimuksen määräyksiä ja vakiintunutta tulkintakäytäntöä, voivat perusoikeuskirjan yksittäiset määräykset erota yksityiskohdissaan kansallisista perusoikeussäännöksistä.

Aikanaan perusoikeuskirjaa sisällöllisesti laadittaessa näihin eroavaisuuksiin saatettiin suhtautua rennosti, koska perusoikeuskirjaan sisältyi jäsenvaltioiden näkökulmasta ”turvalauseke”,⁵⁹ jolla pyrittiin rajamaan pois se mahdollisuus, että perusoikeuskirja muuttaisi jäsenvaltioiden ja unionin välistä toimivaltasuhdetta. Tämän turvalausekkeen toimivuus tulee todellisuudessa vasta nyt testatuksi, koska perusoikeuskirja on tullut oikeudellisesti sitovaksi. Sitä tulkitsee yksinomaisella toimivallalla Euroopan unionin tuomioistuin ja se voi koskea välittömästi ja sitovalla tavalla jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiä.

Perusoikeuskirjan oikeudellisella sitovuudella voi olla laajempia vaikutuksia: koko perus- ja ihmisoikeuksien oppi Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä on alun perin Euroopan unionin tuomioistuimen kehittämä. On vaikeaa ajatella, että sen dynaaminen kehitys pysähtyisi tähän. Evoluutiivinen, dynaaminen ja teleologinen tulkintatapa voi aiheuttaa yllätyksiä.

Kehitys on ollut myös dynamiikaltaan perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen ja alan vahvistumista. Vaikka perusoikeuskirja rajoittaisikin jäsenvaltioissa vain unionin toimivaltaa koskeviin asioihin ja niiden soveltamiseen Suomessa, voi sen vaikutus olla huomattavasti merkittävämpi. Ensiksikin jo määrältään unionilainsäädännön – ja siten välillisesti myös perusoikeuskirjan – merkitys on suuri. Toisekseen sen osuus suhteessa kansallisessa toimivallassa olevaan lainsäädäntöön kasvaa koko ajan. Yhä useammin myös kansalliset ongelmat saavat sellaisia kerrannaisvaikutuksia, että ne on ratkaistava eurooppalaisittain, mikä voi taas merkitä uuden toimivallan siirtämistä unionille. Keskustelu rahoituskriisin hoitamisesta on tästä esimerkki. Tosin siinä näkyy myös keskustelun toinen päävirta, jossa eurooppalaisuus ei merkitsekään unionin oikeusjärjestyksen osallistumista, vaan päätöksentekoa unionin toimielinjärjestelmän ulkopuolella. Pahimmillaan tämä on vain isojen jäsenvaltioiden määräysvaltaa, jolloin yhteisen eurooppalaisen edun valvominen on vaikeaa.⁶⁰

Kehitys voi kulkea myös vähittäin. Edellä tarkasteltu yhdenvertaisuussääntely on siitä esimerkki. Unionilainsäädännöstä on tullut merkittävä

⁵⁹ Art. 52.

⁶⁰ Velkakriisin ja demokratiavajeen yhteydestä ks. Juha Raitio, Euroopan velkakriisi, valtioiden asema ja arvio euroalueen tulevaisuudesta, DL 5/2012, s. 721–727. Kysymys on myös – niin kuin tämä artikkeli pyrkii osoittamaan – perusoikeuksista.

oikeuslähde myös kansallisten perusoikeuksien ytimessä. EU:n vaikutus yhdenvertaisuussuojan vahvistumisessa on ollut merkittävä ja se on tuntuvasti muuttanut yhdenvertaisuuteen liittyvää oikeustilaa Suomessa. Unionin toimivaltaan kuuluva yksittäinen kysymys on voitu ratkaista unionissa siten, että eurooppalainen perusoikeussuoja on tehokkaampi kuin kotimainen. Koska tätä suojaa ei voida jäsenyysvelvoitteita rikkomatta toteuttaa kansallisen suojan mukaisesti, syntyy kansallisen perusoikeusjärjestelmän sisälle epäsymmetria, jossa jotkut syrjintäperusteet ja elämänalueet saavat vain unioniulottuvuutensa vuoksi parempaa suojaa kuin muut.

Mikäli lähtökohta on unionivelvoitteiden kunnioittaminen, tämä on ratkaistavissa vain niin, että unionilainsäädännössä säädetty suojat ulotetaan laajemmalle ja kansallinen perusoikeusjärjestelmä muutetaan tältä osin unionin mukaiseksi. Toistaiseksi tähän ei kuitenkaan ole ollut halua, jonka seurauksena on järjestelmän vaikeaselkoisuus ja epäyhtenäisyys. Yhdenvertaisuussääntely ei nyt nivoudu kotimaiseen oikeusjärjestelmään, vaan se perustuu unionioikeuden soveltamiseen ja sen mukainen toimivaltajaon systematiikka on säilynyt laissa näkyvästi.⁶¹ Syrjintäkielto on esimerkki tilanteesta, jossa unionilainsäädäntöön (laajassa mielessä eli siten kun puhutaan ”*acquis communautaire*”) saattaa sisältyä sellaisia velvoitteita, että vaikka ne koskevatkin vain unionia, olisi ne mielekästä laajentaa koskemaan koko kansallista oikeusjärjestystä.

Kolmas dynamiikan virta liittyy unionin tuomioistuimen toimintaan. Sen rooli Euroopan unionin perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kehittäjänä on ollut keskeinen. Esimerkiksi edellä tarkasteltu unionin yhdenvertaisuuslainsäädäntö perustuu paljolti tuomioistuimen ratkaisukäytännössä vähittäin tekemiin linjauksiin, joita on kirjattu perussopimuksiin ja johdettuun lainsäädäntöön. Siinä on myös toiminut yhdenmukaisuuden paine: sukupuolten samapalkkaisuudesta tasa-arvo on laajentunut muille aloille; vaatimus tasa-arvosta laajenee muihin henkilöihin liittyviin syihin jne. On myös oletettavaa, että tuomioistuin ei dynaamista rooliaan hylkää. Edellä tarkasteltu Kücükdevici-ratkaisu on tästä esimerkki. Tuomiossa omaksuttu lähestymistapa – nojaaminen yleisten oikeusperiaatteiden doktriiniin vain vahvistaa dynamiikkaa, koska se antaa mahdollisuuden antaa perusoikeuskirjan rajoituslausekkeille vähemmän merkitystä. Tosin on syytä myös ottaa huomioon, että kansalliset oikeusjärjestelmät eivät välttämättä tätä dynamiikkaa sellaisenaan hyväksy.⁶²

⁶¹ Ks. myös kertomus 2010 ja PeVM 14/2010 vp – K 18/2010 vp.

⁶² Tuomiota tulkittaessa on kuitenkin otettava huomioon sen antaminen Lissabonin sopi-

Neljäs dynamiikan virta liittyy tilanteeseen, jossa kotimaisen hallinnon ongelmat johtuvat Euroopan unionin lainsäädännön puutteellisesta soveltamisesta. Puuttumalla näihin ongelmiin edistetään samalla Euroopan unionin lainsäädännön toimeenpanoa Suomessa. Esillä olleessa autoveropäätöksessä kyse oli hallinnon ja tuomioistuinten ruuhkautumisesta.

Miten perusoikeuskirjan sitovuus sitten vaikuttaisi laillisuusvalvontaan? Ensiksikin laadittaessa Suomen kantoja Euroopan unionissa valmisteltaviin säädöshankkeisiin tulisi arvioida säädöshankkeen ja perusoikeuskirjan välistä suhdetta. Tämä seuraa siitä, että Suomi on viimeistään Euroopan unionin ministerineuvostossa asiasta päätettäessä jäsenvaltiona osa unionin toimielinjärjestelmää ja siinä roolissa perusoikeuskirjan sitoma. Toisekseen turvatakseen perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset eduskunnan vaikutusmahdollisuudet, tulee valtioneuvoston selvittää eduskunnalle mahdolliset perusoikeuskirjasta seuraavat erityispiirteet, jotka viimeistään unionin säädöstä täytäntöönpannaessa tulevat kansallisesti merkityksellisiksi. Ne voivat edellyttää kansallisten säädösten muuttamista.

Oikeuskanslerin tehtävänä ei ole perustuslain 108 §:n perusteella valvoa vain ”lain noudattamista”, mutta myös ”velvollisuuden täyttämistä”. Olisiko oikeuskansleri velvoitettu valvomaan esimerkiksi Suomessa sovellettavan unionisäädöksen unionin oikeuden mukaisuutta? Perusoikeuskirjan määräykset ovat tietysti perus- ja ihmisoikeuksia. Oikeuslähteellä ei sinänsä pitäisi olla merkitystä, kunhan kyse on Suomea sitovista, niin kuin Lissabonin sopimus on, normeista.⁶³

Lissabonin sopimus on osa Suomen oikeusjärjestystä. Se on saatettu täällä voimaan kansallisesti ja velvoittaa kokonaisuudessaan. Sama koskee Euroopan ihmisoikeussopimusta. Perustuslain 108 §:n perus- ihmisoikeusvelvoite kuitenkin rajaa tämän velvoitteen koskemaan esimerkiksi listatarastuksessa perus- ja ihmisoikeuksia. Mutta se ei tarkoita vain perustuslain perusoikeuksia, vaan mitä tahansa perusoikeuksia – esimerkiksi meitä sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai Euroopan unionin laissa säädettyjen velvoitteiden valvontaa.

Voi toki kysyä, miten sitten keskeisissä perusoikeuksissa unionin oikeus eroaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamista oikeuksista. Oikeuskohtaista vertailua vaikeuttaa olennaisesti se, että kummankin asiakirjan kohdalla tulkintakäytännöllä on keskeinen merkitys oikeuksien sisällön

muksen voimaantulon nivelkohdassa.

⁶³ Ks. OKV/1383/1/2012, jossa viranomaisia moitittiin siitä, että ne eivät olleet ryhtyneet unionin asetuksen edellyttämiin toimiin.

määrittelyssä.⁶⁴ Molempien asiakirjojen auktoritatiivisten tulkitsijoiden – unionin tuomioistuimen ja EIT:n – käytäntö on myös sekä evolutiivista että dynaamista. Perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen läheisyys ilmenee perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan määräyksestä. Sen mukaan ”perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka asianomaisella soveltamisalalla tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden osapuolina unioni tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa, sekä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä.” Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on puolestaan ratkaisukäytännössään tuonut esiin saman määräyksen, jonka mukaan siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa ihmisoikeussopimuksessa.⁶⁵

Mikä sitten voisi olla perusoikeuksien potentiaali tulevaisuuden EU:ssa? Voisiko esimerkiksi eurooppalainen vahvistuva rahoitukseen ja talousarviomenettelyyn liittyvä lainsäädäntö merkitä myös sen käytön kontrollin ulottumista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen? Nythän komissio esimerkiksi on velvollinen valvomaan perusoikeuskirjan toteutumista kaikessa toiminnassaan ja muun muassa lainsäädännössä ja unionin budjetissa. Kansallisten budjettien kontrolli olisi myös komission toimintaa. Eikö olisi loogista, että komissio kiinnittäisi silloin huomiota myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen? Unionin tuomioistuimen mukaan perusoikeuskirjan velvoitteet on ”otettava huomioon kaikessa toiminnassa”.⁶⁶ Tämän perusteella perusoikeuskontrolli voisi koskea unionin budjettia ja rahoitusratkaisuja sekä kansallisiin talousarvioihin kohdistuvaa valvontaa soveltuvin osin. Tarve olisi varmasti olemassa, koska unionin esittämillä säästö- tai rahoitustoimenpiteillä on vaikutuksia perusoikeuksien näkökulmasta.

Unionin kehitys on tarinaa siitä, miten markkinoiden ja taloudellisten toimijoiden ehdoilla tapahtunutta muutosta on seurannut myös poliittinen ja oikeudellinen muutos. On haluttu ottaa huomioon kansalaisten asema,

⁶⁴ Yksi järjestelmällinen vertailu on tosin tehty: Euroopan unionin perusoikeusvirasto ja EIT ovat laatineet kummankin normistoa ja soveltamiskäytäntöä koskeneen analyysin (Euroopan syrjinnänvastaisen oikeuden käsikirja, Luxemburg, Euroopan unionin julkaisutoimisto 2011), josta voi päätellä, että vaikka monin osin merkittäviä eroavaisuuksia ei olekaan, niitä tuki on.

⁶⁵ Walkila 2011, s. 816.

⁶⁶ Kadi-ratkaisu, 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).

demokraattiset vaikutusmahdollisuudet ja sitoa kehitys myös oikeudelliseen valvontaan. Olisi siten integraation dynamiikan näkökulmasta luonnollista odottaa, että jälleen kerran unionissakin markkinoiden toimintaa ohjattaisiin demokraattisesti ja oikeudellisesti kansallisiin parlamentteihin. Asioiden sitominen unionipäätöksentekoon kaikkine sen sisältävine demokraattisine ja oikeudellisine takeineen on unionin demokraattisen ja oikeudellisen hyväksyttävyyden vahvistamista. Perusoikeudet ovat yksi näistä takeista.

5.2 Sitova perusoikeuskirja: laillisuusvalvonnan uusi toimeksianto?

Perusoikeuksien toteutumisessa laillisuusvalvonnan tehtävänä on paitsi luonnollisesti valvoa lain noudattamista, myös turvata perusoikeuksien toteutumista perustuslain 22 §:n perusteella.

Unionin perusoikeusulottuvuus vahvistuu ja sen tuorein muutos on perusoikeuskirjan oikeudellistuminen. Tulevaisuudessa Euroopan unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vahvistaa entisestään yhteistä eurooppalaista perusoikeusaluetta. Vaikka suoja vahvistuisikin, voi tämä kuitenkin merkitä eurooppalaisen oikeusjärjestyksen monimutkaistumista. Yksi monimutkaistumisen ulottuvuuksista on eurooppalaisen ja kansallisen perusoikeusjärjestelmän välinen suhde. Eurooppalaisen soveltamiskäytännön dynaamisuus ja evolutiivisuus vaikeuttavat vielä kokonaisuuden hahmottamista. Eurooppalaisessa todellisuudessa kehitys ei pysähdy sopimusten tultua voimaan.

Tässä artikkelissa on tarkasteltu kansallisen ja eurooppalaisen perusoikeusjärjestelmän vuorovaikutusta laillisuusvalvojan näkökulmasta. Edellä kuvattu dynamiikka antaa ylimpien laillisuusvalvojen tehtävälle perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta uutta sisältöä. Erityisesti oikeuskanslerin kohdalla tämä voisi merkitä perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan vahvistamista listatarkastuksessa, koska se sitten kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita tai Euroopan unionin perusoikeuskirjaa. Järjestelmä muuttuu yhä vaikeaselkoisemmaksi, mutta valtioneuvoston jäsenten oikeudellinen vastuu säilyy.

Aina – varsinkaan Euroopan unionin asioissa – ei ole kuitenkaan kysymys perinteisestä lainvastaisuudesta tai sen ennaltaestämisestä, vaan vain siitä, että tarvitaan hyvä 108 §:n 2 momentin mukainen oikeudellinen lausunto. Silloin myös oikeuskanslerin tehtävänä joskus vaikeasti hahmotettava 108 §:n 2 momentti ”oikeudellisten lausuntojen ja tietojen antamisesta” saa uutta sisältöä.

Myös, kuten autoverotusta sekä yhdenvertaisuutta koskevista laillisuusvalvojan ratkaisuista ilmenee, hallinnon laillisuusvalvonnassa unionin kehittämällä perusoikeuksilla ja yleisillä oikeusperiaatteilla – joko välittömästi tai välillisesti – on jo ollut merkitystä. Perusoikeuskirjan sitovuuden myötä tämä tulee olemaan yhä useammin tilanne. Jos ylimmät laillisuusvalvojat näkevät tehtävänsä laajasti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvojina, näyttäytyy eurooppalaisen ja kansallisen oikeusjärjestyksen vuorovaikutus yksittäisen kansalaisen näkökulmasta parempana perusoikeussuojana eikä monimutkaisuutena.