

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 Gillmore/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 laillisuusvalvonalle?	265
<i>Janne Salminen</i> Kansallinen valtiosääntöidentiteetti Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä	295
Kirjoittajat	333

Suomen oikeuden eurooppalaistuminen ja valtiosääntöistytminen 1990–2012

”Ihmisoikeudet ovat avautumassa. Kansainvälisistä sopimuksista ja alan tutkijoiden korkeuksista ne ovat laskeutumassa myös suomalaisten lainkäyttäjien työpöydälle. Suomalainen oikeuslähdeoppi on saamassa uuden ulottuvuuden: ihmisoikeusperiaatteet. Ihmisoikeuksien kansainvälinen valvonta on ottamassa kosketuksia suomalaiseen lainsäätäjään ja lainkäyttäjään. Kaiken tämän murroksen keskellä tavoite on selkeä: suomalaisen oikeuskulttuurin on mahdollisimman nopeasti sisäistettävä ihmisoikeusajattelu.”

(Korkeimman oikeuden presidentti Olavi Heinonen 1990)¹

1 JOHDANTO

Suomalaisen oikeuskulttuurin eurooppalaistumisen kannalta ratkaisevana askeleena pidetään yleensä liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990. Vaikka kyseessä ei ollut ensimmäinen Suomen ratifioima ihmisoikeussopimus, sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtiosisäiset vaikutukset että sen kulttuurinen merkitys olivat omaa luokkaansa. Kuten tultiin näkemään, se oli myös vasta ensimmäinen vaihe siinä hyvin nopeassa perustavien muutosten sarjassa, jonka jokainen vaihe oli omiaan avaamaan Suomen oikeutta kohti muuta Eurooppaa. Vuonna 1995 tulivat voimaan sekä Suomen jäsenyys Euroopan unionissa että perusoikeusuudistus, jossa voimassa olevaan hallitusmuotoon lisättiin moderni eurooppalaiset standardit täyttävä perusoikeuksien luettelo. Viisi vuotta myöhemmin vuonna 2000 tuli voimaan uusi perustuslaki, jonka keskeisiin uudistuksiin kuului tuomioistuinten rajoitettu oikeus lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan. Vuonna 2010 vietettiin kaikkien uudistusten merkkipäivää melko suuressa hiljaisuudessa.

Tässä teoksessa tarkoituksemme on palata pohtimaan vuosina 1990–2000 toteutettujen muutosten vaikutuksia sekä ennakoida tulevia kehitysnä-

¹ Olavi Heinonen, *Ihmisoikeudet oikeuslähteenä*, Lakimies 1990, s. 501.

kymmiä. Pyysimme muutosta läheltä seuranneita tutkijoita ja keskeisten instituutioiden edustajia pohtimaan omasta näkökulmastaan suomalaisen oikeuskulttuurin eurooppalaistumista ja valtiosääntöistymistä sekä käyttämään puheenvuoroja eurooppalaistumisen ja perus- ja ihmisoikeuksien tulevaisuudesta. Mikä oikeastaan muuttui, miksi ja millaisin seurauksin? Miksi juuri ihmisoikeuksista ja eurooppalaistumisesta tuli kansallisen oikeutemme merkittävimpiä muutostekijöitä? Kuinka suomalaiset oikeudelliset ja poliittiset toimijat ovat ottaneet paikkansa osana eurooppalaista oikeuksien sisältöä koskevaa keskustelua ja vuorovaikutuksen verkostoa? Mikä on ollut kansainvälistymiskehityksen merkitys suomalaiselle oikeudelliselle identiteetille ja kansalliselle perustuslakikäsitykselle? Onko kansallisella perusoikeusjärjestelmällä tulevaisuutta vai onko sekin jo ydintään myöden eurooppalaistunut?

Teoksen kokoava teema on vuorovaikutus. Kansallista oikeutta tarkastellaan erityisesti oikeusjärjestysten päällekkäisyyden, dialogisuuden ja eri institutionaalisten toimijoiden välisten suhteiden näkökulmasta. Jo nyt tiedämme, että monet 1990-luvulla ennakoituista oikeuskulttuurin tason muutoksista toteutuivat, mutta paljon on silti vielä sanomatta.

2 OIKEUSKULTTUURIN MURROS

Suomen liittymistä Euroopan neuvostoon vuonna 1989 valmisteltiin hyvin erilaisessa ilmapiirissä kuin nykyisin. Liittymistä koskevassa hallituksen esityksessä ”dialogi” merkitsi dialogia sosialististen maiden kanssa ja tärkeää oli myös korostaa, että Euroopan neuvoston jäseniksi oli EY:n jäsenvaltioiden lisäksi liittynyt myös puolueettomia ja sitoutumattomia maita.² Vuosina 1987–1989 Oikeus-lehdessä käytiin kiivaaseen sävyyn oikeuspoliittista keskustelua Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen mielekkyydestä ja sen mahdollisista vaikutuksista. Eritystä huolta herätti ”tuomarisoitumisen eteneminen” sekä vallansiirto suomalaiselta lainsäätäjältä kansainväliselle toimielimelle.³

Jyrki Tala ja Martin Scheinin suhtautuivat molemmat varauksin Euroopan neuvoston ihmisoikeusvalvontaan, mutta lähes vastakkaisin perustein:

² HE 17/1989 vp, s. 1 ja 7.

³ Jyrki Tala, Mitä vahinkoa olisi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen liittymisestä, Oikeus 1987, s. 284–286.

kun Tala pelkäsi liittymisen kaventavan liiaksi kansallista suvereniteettia, Scheinin piti ongelmana liian laveaa valtion harkintamarginaalia. Lisäksi Euroopan neuvosto oli Scheininin mukaan ”ainakin vielä yksi läntisen blokin organisaatioista, joka ylläpitää kahtiajakoa ’itään’ ja ’länteen’”.⁴ Kun *Matti Pellonpää*n yli 300-sivuinen selvitys ihmisoikeussopimuksen vaikutuksista Suomen oikeudessa julkaistiin joulukuussa 1988,⁵ tervehti Scheinin sitä kuitenkin ilolla: ”Pellonpää tukee ... oikeusministeri *Matti Louekosken* viimekeväistä ehdotusta ihmisoikeusvelvoitteiden korottamisesta valtiosisäisesti perustuslain tasolle, mikä suomeksi tarkoittaa kauan kaivattua perusoikeusuudistusta.”⁶

Lauri Lehtimaja teki Oikeus-lehdessä niin ikään pilaa perinteisestä kansainvälisten sopimusten voimaansaattamiseen käytetystä menettelystä otsikon ”Blankettilainopin ihanuus ja kurjuus” alla:

”[S]opimuksen voimaansaattamisaktin taikasauvana on oiva keksintö: blankettilaki. Se on kuin armelias karvalankamatto, jonka alle on helppo lakaista näkymättömiin kiusalliset roskat eli kansainvälisten sopimusmääräysten ja valtiosisäisen lainsäädännön suhdetta koskevat epäselvyydet.

Kaiken kaikkiaan suomalainen blankettilainoppi johtaa käytännössä siihen, että ihmisoikeusjuridiset kysymyksenasettelut palautuvat oikeata sääätämisjärjestystä koskevaksi juridistekniseksi pohdiskeluksi.”⁷

Perusoikeusuudistus, jossa sekä korotettiin ihmisoikeusvelvoitteet perustuslain tasolle että siirryttiin sääätämisjärjestystä koskevasta arvioinnista lakiehdotusten sisällöllisempään perusoikeusarvointiin,⁸ seurasi pian, mutta sitäkin nopeammin eteni ristiriitaisia tunteita herättänyt integroituminen

⁴ Ihmisoikeuksista ja Euroopan neuvostosta, Oikeus 1987, s. 407–412. Ks. myös Lauri Lehtimaja, Ihmisoikeudet, maailman parannusta vai huononnusta? Oikeus 1988, s. 162–166.

⁵ Matti Pellonpää, Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 21/1988. Ks. myös Pellonpää, Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus ja Suomen oikeusjärjestys, Oikeus 1988, s. 296–303.

⁶ Martin Scheinin, Kunnan selvitys osasta Suomen ihmisoikeusongelmia, Oikeus 1989, s. 93–95. Oikeusministeri Louekoski puolusti kansainvälistä ihmisoikeusvalvontaa Helsingin Sanomissa 13.10.1988: ”Jos tämä on suvereenisuuden rajoitus, niin se on positiivinen ainakin siinä mielessä, että sen kautta voimme testata, käytämmekö meille itsenäisenä valtiona kuuluvaa lainsäädäntö- ja muuta valtaa tavalla, joka kestää kansainvälisen ihmisoikeusvertailun.” Ks. Lauri Lehtimaja, Ihmisoikeudet säädösvalmistelussa, Oikeus 1988, s. 422–423. Perusoikeusjärjestelmän korjaamisesta 90-luvun tehtävänä ks. myös Louekoski, Ihmisoikeussopimukset avaamassa Suomen perusoikeussäännösten solmuja, teoksessa Juhlakirja Jaakko Pajula I, Helsinki 1989, s. 255–259.

⁷ Lehtimaja, Ihmisoikeudet säädösvalmistelussa, s. 420.

⁸ Esim. Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Vantaa 2001, s. 7–9 ja 356.

länteen. Kun vielä 1980-luvun lopulla lähentyminen muuhun Eurooppaan ihmisoikeuksien osalta oli keskustelussa joskus näyttäytynyt helpommin hyväksyttävänä kuin taloudellinen integraatio, runsas viisi vuotta myöhemmin molemmat olivat todellisuutta.

Perusoikeusuudistus teki niin ikään historiaa *Veli Merikosken* 1930-luvulla esittämästä perusoikeuksien standardimääritelmästä, jossa perusoikeudet oli määritelty passiivisin termein. Merikosken mukaan perusoikeudet olivat: ”erikoisen pysyväisyyden omaavia julkisoikeudellisia normeja, joiden avulla valtio itse itseään eräissä suhteissa rajoittaen luo valtansa alaiselle yksilölle valtion toiminnoista riippumattomaksi jäävän vapauspiirin.”⁹ Perusoikeusuudistuksessa perustuslakiin sisällytettiin sekä uusi yleissäännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien toteutuminen (nykyinen PL 22 §) että useita yksittäisiä säännöksiä, joiden sisältönä on julkisen vallan velvoittaminen aktiiviseen toimintaan perusoikeuksien turvaamiseksi.¹⁰

Samalla kaikkiaan neljään eri säännökseen otettiin suora viittaus kansainvälisiin ihmisoikeuksiin. Näistä keskeisin on nykyisen 22 §:n sisältämä yleissäännös, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava sekä perusoikeuksien että ihmisoikeuksien toteutuminen. PL 22 § muodostaa myös perustuslaintasoisen oikeusperustan sekä ”perusoikeusmyönteiselle” että ”ihmisoikeusystävälliselle” laintulkinnalle. Lisäksi se viittaa ihmisoikeussopimukseen yleisessä muodossa – ei ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Myös perustuslakivaliokunnan erityiseksi tehtäväksi tuli nyt valvoa paitsi säädettävien lakien ja muiden valiokunnan käsittelemien asioiden perustuslainmukaisuutta myös niiden suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin (PL 74 §). Vastaavasti valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäväksi tuli valvoa tehtäviään hoitaessaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista (PL 108 ja 109 §).

Ihmisoikeussopimusten määräykset vaikuttivat lisäksi yksittäisten perusoikeussäännösten muotoiluun ja tässä suhteessa niiden vaikutus perustuslakiin oli myös selvästi välittömämpi kuin esimerkiksi ulkomaisten perustuslakien säännösten.¹¹ Esimerkiksi PL 22 §:n esikuvana toimi YK:n

⁹ Merikoski, Kansalaisten perusoikeuksista, Lakimies 1932, s. 109. Aiheesta viimeksi Heikki Karapuu, Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, teoksessa Hallberg et al. (toim.), Perusoikeudet, toinen uudistettu laitos, Helsinki 2011, s. 76–79.

¹⁰ Ks. Kaarlo Tuori – Juha Lavapuro, Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §), teoksessa Perusoikeudet, s. 809–839.

¹¹ Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset,

kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artikla. Tuore perusoikeusluku merkitsi perusoikeusjärjestelmää aiemmin hallinneen omaisuudensuojan dominanssin väistymistä,¹² ja perustuslaki tuli nyt turvaamaan myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Näitä koskevia säännöksiä olivat aikaisemmin olleet vain heikosti toteutettu oikeus työhön ja oikeus ilmaiseen peruskouluopetukseen.¹³

Perustuslain uudessa systematiikassa ja oikeudellisessa doktriinissa kansainväliset normistot yhdessä tuoreiden kotimaisten perusoikeussäännösten kanssa tulivat muodostamaan kokonaisuuden nimeltä ”ihmis- ja perusoikeudet”. Samalla perustuslakivaliokunnan kritiikkiä herättäneestä perus- ja ihmisoikeussäännösten sisällöstä ja tulkintaa koskeneesta erillisyysteesistä luovuttiin¹⁴ ja lähtökohdaksi tuli nyt perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi.¹⁵ Tässä suhteessa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettama taso tuli muodostamaan kotimaisten perusoikeuksien tulkinnan ja rajoittamisen kannalta minimitason – ja vain minimitason – sillä lähtökohdaksi on edelleen, että kotimaisten perusoikeuksien tarjoama suoja menee pidemmälle.

Mennyttä oli myös ajatus perusoikeuksien tyypillisistä soveltamistilanteista. Vaikka ihmisoikeuksien edelläkävijänä pidetyn eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä ihmisoikeussopimusten määräyksiä oli sovellettu jo 1980-luvulta lähtien,¹⁶ vuonna 1999 oikeusasiamiehen

Lakimies 1996, s. 790. Perustuslain perusoikeussäännösten vastineista Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja kotimaisten perusoikeussäännösten kotimaisuudesta *ibid.*, s. 788–792 ja Viljanen, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, s. 279–280.

¹² Ks. Pekka Lämsineva, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, Jyväskylä 2002, s. 43–47.

¹³ Esim. Ilkka Saraviita, Kansalaisten perusoikeudet ja niiden suojaaminen, Lakimies 1982, s. 302.

¹⁴ Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien erillisyysteesin murentumisesta ja perusoikeus uudistuksesta ”erillisyysteesin antiteesinä” ks. Viljanen 1996. Erillisyysteesistä ks. myös Scheinin, Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa, Jyväskylä 1991, s. 299–302; Scheinin, Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suoja Suomessa kriisioloissa ja kriiseihin varauduttaessa, teoksessa Tuori – Scheinin (toim.), Lukeeko hätä lakia?, Helsinki 1988 s. 81–83 ja Tuomas Ojanen – Martin Scheinin, Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä, teoksessa Perusoikeudet, s. 179–159. Valiokunnan aiemman kannan mukaan ”Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset eivät voi sinänsä täydentää tai selventää hallitusmuodon säännösten sisältöä. Hallitusmuodon säännösten tulkinnan lähtökohdaksi ei siten voida ottaa niiden ja kansainvälisten sopimusten sisällöllistä vastaavuutta.” PeVL 12/1982 vp.

¹⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁶ Ks. Riitta-Leena Paunio, Havaintoja eduskunnan oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kehityspiirteistä, teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg 1944–12/6–2004, s. 264–277 sekä Scheinin 1991, s. 266–273, jonka mukaan ensimmäinen viittaus hallitusmuodon

kertomuksessa saatettiin epäilyksittä luonnehtia toteutunutta muutosta seuraavasti: ”Perus- ja ihmisoikeudet ’läpäisevät’ koko laillisuusvalvonnan kentän. Lähes kaikissa oikeusasiamiehen kannanotoissa voidaan erottaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma.”¹⁷

Perusoikeusuudistuksen valmistelun yhteydessä ja sen voimaan tultua käytetyissä puheenvuoroissa korostettiin usein perusoikeuksien juridisen merkityksen lisäksi niiden erityistä luonnetta yhteiskunnan perustavina arvoina. Esimerkiksi *Kaarlo Tuori* painotti virkaanastujaisesityksessään 4. marraskuuta 1992 perusoikeuskomitean jo jätettyä mietintönsä ja keskellä lamaa, että:

”[K]eskustelu kansallisten perustuslakien perusoikeussäännöksistä sekä niiden tulkinnasta ja täydentämisestä on olennaisesti eettistä keskustelua kunkin yhteiskunnan perustavista arvoista. ... [J]os hyvinvointivaltiota perustelevista arvoista todella vallitsee laaja yksimielisyys, eikö nämä arvot silloin tulisi vahvistaa perusoikeuksina? Ja eikö näin tulisi menetellä nimenomaan taloudellisen laman oloissa ja sitä silmällä pitäen?”¹⁸

Jaakko Jonkka luonnehti vuonna 1998 arvojen oikeudellistumista ihmis-oikeussopimusten kaikkein tärkeimmäksi merkitykseksi:

”Ihmisoikeudet ovat ilmauksia ihmisarvon ja inhimillisen arvokkuuden tunnustamisesta. Tässä mielessä ne eivät edusta jotakin tyystin uutta yhteiskunnassamme. Ne kumpuavat samasta kulttuuritaustasta, jonka osa itsekin olemme. Uutta on ennen kaikkea se, että ihmis-oikeudet mielletään nykyisin meilläkin oikeusnormeiksi, jotka vaikuttavat sellaisinaan lainkäyttöön.”¹⁹

Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys lainkäytössä korostui edelleen vuonna 2000 uuden perustuslain säätämisen myötä. Uutta oli perustuslain 106 §, jonka mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain soveltaminen johtaisi ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa. Tullessaan voimaan PL 106 § merkitsi murrosta pitkään valtiosääntöperinteeseen, jossa vuoden 1919 hallitusmuodon 92 §:n oli vakiintuneesti tulkittu merkitsevän tuomioistuinten sitovaa lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen kieltoa ja joka samalla oli pitkälti ulottanut vaikutuksensa perustuslain

säännöksiin löytyy jo vuodelta 1930. Aikaisemmasta tuomioistuinten käytännöstä esim. Scheinin 1991, s. 196–289.

¹⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1999, s. 46.

¹⁸ Kaarlo Tuori, Oikeus hyvinvointivaltion suojana, Oikeus 1992, s. 364–365.

¹⁹ Jaakko Jonkka, Eräitä näkökohtia perusoikeuksien toteutumisesta erityisesti rikosproses-sissa, Lakimies 1998, s. 1256.

säännösten käyttämiseen oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ylipäätään.

Kyseessä ei kuitenkaan ollut ensimmäinen kerta, kun lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen haluttiin antaa myös tuomioistuinten tehtäväksi. Jo vuoden 1917 ensimmäiseen hallitusmuodosta annettuun esitykseen sisältyi tätä koskeva säännös, jonka mukaan: ”Jos on ilmeistä, että jokin säännös ei ole syntynyt perustuslain mukaisessa järjestyksessä, älköön tuomari tai muu virkamies sitä sovelluttako.”²⁰ Ehdotettua perustuslain kohtaa muutettiin seuraavissa käsittelyn vaiheissa, kunnes suuri valiokunta poisti sen kokonaan – vailla minkäänlaisia perusteluja. Näin ollen voimaan tulleeseen hallitusmuotoon jäi jäljelle ainoastaan asetusten perustuslainmukaisuutta koskeva säännös, jonka mukaan tuomioistuimen tai muun virkamiehen tuli jättää asetuksessa oleva säännös soveltamatta, jos se oli ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Itsenäisyyden ajan ensimmäisinä vuosina valtiosääntökeskustelussa keskeinen kysymys koski tältä osin sitä, oliko tuomioistuinten tutkintavaltaa koskeva kysymys siis jätetty avoimeksi vai oliko se nimenomaisesti ratkaistu hallitusmuotoa säädettäessä? Oliko tuomioistuimilta poistettu paitsi velvollisuus lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseen myös oikeus siihen?²¹

Tulkinnaksi vakiintui *Robert Hermansonin* edustama kanta, jonka mukaan näin todella oli,²² ja se piti pintansa vuoteen 2000 saakka siitä huolimatta, että vastakkaisia argumentteja esittivät mm. *Rafael Erich*²³, *Kaarlo Ignatius*²⁴ ja *Y.W. Puhakka*²⁵ 1920-luvulla ja 1950-luvulla *Paavo Kastari* herätti keskustelun uudelleen henkiin:

²⁰ HE 2/1917 II vp.

²¹ Ks. Antero Jyräki, *Lakien laki*, Helsinki 1989, s. 515–517 ja Mikael Hidén, *Säädösvalvonta Suomessa I*. Eduskuntalait, Vammala 1974, s. 339–347.

²² Esim. Robert Hermanson, *Om stadganden, som utfärdats såsom lag, men som icke tillkommit i grundlagsenlig ordning*, JFT 1923, s. 147–158.

²³ ”Tämän kirjoittaja on ... jo aikaisemmin viitannut siihen *mahdollisuuteen*, että kaikesta huolimatta oikeuselämässämme pääsisi vallalle sellainen käytäntö, että tuomioistuimet, erityisesti KO, katsoisivat tehtäväkseen olla sovelluttamatta lakia, joka asiallisesti sisältönsä nähden on perustuslain kannalta virheellinen. Että tämä nykyisen perussäännöksen (HM 92 §:n) mukaan tapahtuisi *praeter legem*, siitä ei ole epäilyksiä, mutta tämä ei sellaisenaan riittä sulkemaan tuota mahdollisuutta kokonaan pois, se kuin ei kuitenkaan olisi *contra legem*.” Rafael Erich, *Tuomioistuimet ja virheelliset lait*, Lakimies 1923, s. 309.

²⁴ ”Aivan mahdottomalta tuntuu, ainakin minusta, sellainen ajatus, että lainsäätäjä olisi tämän säännöksen kautta tahtonut saada sanotuksi: asetusta, joka sotii lakia tahi perustuslakia vastaan, ei saa noudattaa, mutta laki tahi perustuslaki, joka ei ole syntynyt valtiosäännön määräämällä tavalla, on siitä huolimatta kaikkien noudatettava.” Kaarlo Ignatius, *Valtiosäännön vastaiset lait ja tuomioistuimet*, Lakimies 1923, s. 289.

²⁵ Y.W. Puhakka, *Laki ja asetukset Suomen oikeudessa*, Helsinki 1925.

”[T]uomioistuimilla – myös ylimmillä oikeusasteilla – ei ole ainoastaan torjuva asenne lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteiseen tutkimiseen, vaan niillä on lain ja perustuslain ristiriidan kannalta tärkeimpiin säännöksiin, nimittäin HM II luvun perusoikeuspykäliin nähden suorastaan siinä määrin vieroksuva asenne, että ne muussakin yhteydessä välttävät niihin nojaamasta tai niitä perusteluissaan edes mainitsematta silloinkin, kun se oikeastaan saattaisi olla luonnollista.”²⁶

Myöhemmin 1970-luvulla keskustelu koski erityisen valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuutta.²⁷ Kun tuomioistuimet uuden perustuslain säätämisen myötä vuonna 2000 saivat rajoitetun oikeuden lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseen, taustalla oli erityisesti huoli tuoreiden kotimaisten perusoikeussäännösten jäämisestä sivuun tilanteessa, jossa tuomioistuinten oli otettava huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö – ja tietenkin se, että tuomioistuimilla oli jo tuolloin velvollisuus antaa EU-normille etusija suhteessa sen kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön.²⁸

PL 106 §:n säätämiseen kiteytynyt perusoikeuksien arkipäiväistymistä merkitsevä murros, jota voitiin *Niilo Jääskisen* tunnetun luonnehdinnan mukaan pitää ”Suomen oikeusjärjestyksen eurooppalaistumisen kypsyttämänä hedelmänä”,²⁹ oli mahdollinen nimenomaan oikeuden eurooppalaistumiskehityksen ansiosta ja sillä näytti olevan yhtä paljon tekemistä EU-oikeuden kuin kotimaisten perusoikeusnäkökohtien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutusten kanssa. Itse asiassa jo ETA-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä vuonna 1992 eduskunta oli hyväksynyt ponnen, jonka mukaan se edellytti hallituksen selvityttävän: ”onko Suomessa tarpeen tehostaa normivalvontaa mahdollistamalla lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteinen tutkinta ja jos on, antaa sitä koskeva esitys eduskunnalle.” Ponnen esittäjä oli seuraavana vuonna perustuslakivaliokunnan puheenjohtajaksi valittava kansanedustaja Sauli Niinistö.³⁰

²⁶ Kastari, Korkeimpien oikeuksiemme aseman muodostuminen ja kysymys lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta, *Lakimies* 1964, s. 918. Ks. myös Kastari, Valtiosääntö-oikeuden ja sen tutkimisen erikoisluonteesta, *Lakimies* 1956, s. 770–790 ja *Hallitusmuoto* 50-vuotias, *Lakimies* 1969, s. 511–516.

²⁷ Esim. Veli Merikoski, Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus, Helsinki 1973, V luku, Valtiosääntötuomioistuin paras vaihtoehto!, s. 48–59.

²⁸ HE 1/1998 vp.

²⁹ Niilo Jääskinen, Kolme aaltoa – miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui? *Defensor Legis* 2001, s. 603–619.

³⁰ Niinistö kommentoi tilannetta Helsingin sanomissa 20.10.1992: ”Superlakeja nämä sopimukset ovat siinä mielessä, että ne nousevat Suomessa statukseltaan väistämättä ohi

Paitsi, että perusoikeuksista tuli laajemmin myös tuomioistuimissa vaikuttaa oikeutta sitä kautta, että se mahdollisti konkreettisen normikontrollin, 106:n § säättämisen on nähty osaltaan edelleen vahvistavan perusoikeusmyönteisen tulkinnan merkitystä³¹ ja perusoikeuksien velvoittavuuden lopullisena läpimurtona sen on usein myös nähty merkitsevän oikeusperiaatteiden läpimurtoa Suomen oikeudessa. Vaikka oikeuden valtiosääntöistyminen oli alkanut jo aikaisemmin, tietoisuus siitä, että perustuslain säännös todella saattoi syrjäyttää lain säännöksen myös tuomioistuimessa, merkitsi havahdumista niiden merkitykseen myös laajemmin.

Tapaa, jolla tuomioistuinten tutkimisvelvollisuus tarkemmin toteutettiin, on sen sijaan kritisoitu – ja useimmiten siitä, ettei uudistuksessa menty tarpeeksi pitkälle. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistioon sisältyi *Tuomas Ojasen* selvitys, jossa hän suositti lain ja perustuslain välisen ristiriidan ilmeisyydelle asetetun vaatimuksen poistamista:

”Ilmeisyyskriteeri estää perustuslain ja varsinkin sen perusoikeussäännösten tehokasta toteutumista yksittäisten oikeusjuttujen tasolla tuomioistuimissa. Ongelmat paikantuvat ’pelkän ristiriidan’ tilanteisiin, joissa perustuslain mukainen laintulkinta ei enää riitä perustuslain tehokkaaseen toteutumiseen, mutta joissa etusijasäännöksen soveltamisen edellytykset eivät vielä täyty ilmeisyyden vaatimuksesta johtuen. Yksi tapa ilmaista ilmeisyyskriteerin vaikutus on, että kriteeri asettaa Suomen oman perustuslain ’huonompaan asemaan’ verrattuna EU-oikeuteen ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin siltä osin kuin kyse on tuomioistuinten mahdollisuudesta jättää soveltamatta eduskuntalakien säännöksiä yksittäisissä tapauksissa.”³²

Ilmeisyyskriteeri kuitenkin jäi perustuslakiin. Vuonna 2010 mietintönsä jättänyt perustuslain tarkistamiskomitea perusteli tätä kahdella seikalla,

omien perustuslakiemme. Kansalainen voi vedota siihen, että häneen sovellettu laki on Eta-sopimuksen vastainen, mutta ei siihen, että se olisi oman perusoikeutemme vastainen. ... Perusoikeuksien laajentaminen on vireillä. Ensin olisi kuitenkin syytä antaa edes nykyisille perusoikeuksille täysi arvo ja merkitys ja sitten vasta palata asiaan. Muutoin käy niin, että perusoikeudet ovat ja pysyvät paperina.” Niinistö näki tälle periaatteessa kolme vaihtoehtoa. Jälkivalvonta voitaisiin antaa perustuslakivaliokunnalle itselleen, erilliselle valtiosääntötuomioistuimelle tai se voitaisiin antaa yleisille tuomioistuimille: ”Kansalaisen kannalta se olisi läheisin ja helpoin tapa vedota perusoikeuksiin, valtiosääntökysymysten osalta taas ongelmallisin.” Ks. aiheesta myös Ilkka Saraviita, Havaintoja perustuslakivaliokunnan toimintatavoissa ilmenneistä muutoksista, teoksessa Juhlaulkaisu Antero Jyränki 1933–9/8–1993, Turku 1993, s. 183–184 alav. 2.

³¹ Esim. Kaarlo Tuori, Oikeden ratio ja voluntas, Helsinki 2007, s. 261.

³² Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio, työryhmämietintö 2008:8 Oikeusministeriö 2008, liite 3. Tuomas Ojanen, Perustuslain 106 §:n etusijasäännös – toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi, s. 151.

joista molemmat oikeastaan perustuvat oletukseen ilmeisyysvaatimuksen vähäisestä merkityksestä voimassa olevan perustuslain järjestelmässä. Komitea ei nähnyt tarvetta ilmeisyyskriteerin poistamiselle, koska säännöksen soveltamiskäytäntöä oli ehtinyt kertyä vähän. Lisäksi komitea katsoi, ettei säännös lopulta ole perustuslain 106 §:n etusijaperiaatteen tavoitteiden kannalta kovinkaan merkityksellinen:

”Yksittäistapausta koskevassa tuomioistuimen ratkaisutilanteessa ei ole kyse abstraktista normivalvonnasta eikä tilanne siten rinnastu ennakkovalvontajärjestelmän lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan. Perustuslain 106 §:n perusajatuksena on, että tuomioistuinten tulee yksittäistapauksessa oikeusturvaa antaessaan huolehtia siitä, että ratkaisun lopputulos ei ole perustuslainvastainen. Tämän perusajatuksen kannalta ilmeisyysvaatimus ei ole keskeinen.”³³

Muutos, joka oikeuskirjallisuudessa on ansainnut paikan Suomen valtiosääntöhistorian merkittävimpänä uudistuksena sitten vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisen, ei kuitenkaan ole mikään edellä mainituista, vaan liittyminen Euroopan unioniin tammikuussa 1995.³⁴ Perustuslain 106 §:n säätämisen kaltaisten välillisten vaikutustensa lisäksi se muokkasi ennennäkemättömällä tavalla niin Suomen täysivaltaisuutta valtiona, valtioelinten välisiä suhteita kuin oikeudenkäyttöäkin.³⁵ Alle viisi vuotta sen jälkeen kun ensimmäinen ylikansallinen tuomioistuin oli ulottanut toimintansa Suomen oikeudenkäytön piiriin, tällaisia tuomioistuimia olikin nyt jo kaksi, mikä yhdessä EU-lainsäädännön volyymin kanssa tuli merkitsemään uudentyyppistä jatkuvaa muutosta Suomen oikeudessa.

Jäsenyyden voimaansaattamisasian käsittely ei sujunut täysin kitkatta perustuslakivaliokunnassa, jossa käsittelyjärjestystä koskeva päätös syntyi äänestyksessä luvuin 8–4. Lopputuloksena oli kuitenkin, että EU-liittymissopimus voitiin Suomessa saattaa voimaan samalla tavoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimus aiemmin eli supistetussa perustuslainsäätämisjärjes-

³³ Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 9/2010, s. 128.

³⁴ Esim. Antero Jyräni, Uusi perustuslakimme, Turku 2000, s. 31 ja 37 ja Liisa Nieminen, Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyvä Eurooppa, Vammala 2004, s. 7.

³⁵ Ks. keskustelusta esim. Jaakko Husa, Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste? Oikeus 2003, s. 4–25; Kaarlo Tuori, Vallanjako – vaiettu oppi, Lakimies 2005, s. 1021–1049; Veli-Pekka Viljanen, Eurooppalaistuminen valtioelinten välisissä suhteissa, Lakimies 2003, s. 1169–1183 ja Viljanen, Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä muuttunut? Lakimies 2005, s. 1050–1064.

tyksessä kahden kolmasosan enemmistöllä.³⁶ Perustuslain tekstin tasolla ihmisoikeussopimuksen ja EU-jäsenyyden vaikutukset sen sijaan tulivat näkymään hyvin eri tavoin. Kun ihmisoikeussopimus oli toiminut yhtenä kotimaisten perusoikeussäännösten tärkeimmistä esikuvista, liittyminen Euroopan unioniin ei jättänyt perustuslakiin suurtakaan jälkeä. Vaikka esimerkiksi eduskunnan osallistumista EU-asioiden käsittelyyn koskevia säännöksiä pidettiin eurooppalaisessa katsannossa melko onnistuneina ja moderneina,³⁷ kritiikkiä esitettiin siltä osin, että unionijäsenyys kävi perustuslaista ilmi ainoastaan välillisesti, lähinnä kansainvälisiä suhteita koskevan 8. luvun säännöksistä.³⁸

Esimerkiksi Scheinin arvosteli vuonna 1998 tulevaa perustuslain uudistusta siitä, ettei EU-jäsenyyden vaikutuksia siinä viety perustuslain tekstiin riittäväällä tavalla:

”Ehdotettu kokonaisuudistus ei täysimääräisesti heijastaisi Suomen kansainvälisen aseman muuttumista, kun kansallisten valtiotelinten lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja tuomiovallan siirtämisestä ylikansallisille toimielimille ... ei lainkaan otettaisi säännöstä perustuslain tekstiin. Lopputulos olisi Euroopan unionin jäsenyyden oloissa epäuskottava sekä yrityksenä kuvata valtiollisen vallan käyttö että normatiivisena ohjeena siitä, miten asioiden hoito on järjestettävä. Tältä osin ehdotus on valtiosäännön legitimeettiä vähentävä ja luo osaltaan mielikuvaa siitä, että kansallisten perustuslakien aika on ohi.”³⁹

Perustuslain kirjaimen ”Eurooppa-vaje”⁴⁰ ei kuitenkaan muodostanut esettä valtiosäännön avautumiselle. Perustuslakivaliokunnan käytännössä

³⁶ PeVL 14/1994 vp.

³⁷ Ks. esim. Niilo Jääskinen, Eduskunta. Aktiivinen sopeutuja, teoksessa Tapio Raunio – Matti Wiberg (toim.), EU ja Suomi. Unioninjäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan, Helsinki 2000, s. 114–134.

³⁸ Perustuslakivaliokunnan vuoden 1994 arvion mukaan: ”eräänlainen valtiosääntöpoliittinen ’perustuslain täydellisyysperiaate’ puoltaa EU:n jäsenyyden vaikutusten näkymistä myös hallitusmuodon tekstistä. Koska muunkinlaiset näkökohdat voivat osoittaa merkitykselliseksi arvioitaessa tätä kysymystä, on valiokunnan mielestä aiheellista ottaa asia varta vasten selvitettäväksi, mikäli jäsenyys toteutuu ensi vuoden alusta. ... On syytä selvittää myös sitä, olisiko tulevaisuuden kansainvälistymisilmiötä silmällä pitäen hallitusmuotoon sijoitettava yleisempi säännös toimivallan siirtämisestä kansainvälisille järjestöille. Tällaisia säännöksiä on useiden eurooppalaisten valtioiden valtiosäännöissä.” PeVL 14/1994 vp.

³⁹ Scheinin, Perustuslaki 2000 -ehdotus ja lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolli: puoli askelta epämääräiseen suuntaan, Lakimies 1998, s. 1124.

⁴⁰ Janne Salminen, Miten unionijäsenyyden tulisi näkyä Suomen perustuslaissa? Teoksessa Matti Wiberg (toim.), Perustuslakiahaasteet, Helsinki 2010, s. 64 ja Salminen, ”Euroopan unioni” Suomen perustuslaissa, Lakimies 2009, s. 254–269.

EU-jäsenyydestä tuli yksi keskeinen tulkinnallinen lähtökohta esimerkiksi uuden perustuslain täysivaltaisuussäännöksille.⁴¹ Vuonna 2011 tämä tuli näkymään myös perustuslain 1 §:ssä.⁴² Toisin kuin Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen vaikutusta kansallisiin perusoikeuksiin, jota lopulta pidettiin selvänä, EU-oikeuden suhdetta samanaikaisesti uudistettavaan kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään käsiteltiin jäsenyyden voimaan saattamisen yhteydessä tuskin lainkaan. Tuolloisen perusoikeuskulttuurin tilasta kertoo sekin, että jopa perustuslakivaliokunta saattoi EU-liittymissopimusta koskevassa lausunnossaan vaieta asiasta lähes täysin.⁴³

Vaikka valtiosääntötutkimuksessa tapahtui jo 1990-luvulla varsin voimakas siirtymä perusoikeustutkimuksen suuntaan,⁴⁴ ei muutos ulottunut samalla tavoin EU-oikeuden vaikutusten tutkimukseen. Poikkeuksen muodostivat ennen kaikkea EU:n perusoikeuskirjaa koskevat tarkastelut.⁴⁵ Oikeusjärjestysten välisiä suhteita koskeva keskustelu – esimerkiksi keskustelu EU-oikeuden ja kansallisen perusoikeusjärjestelmän suhteesta ja perusoikeusjärjestelmien keskinäisestä vuorovaikutuksesta – on sen sijaan suurelta osin uudempaa perua ja monilta osin edelleen käymättä.⁴⁶

Perusoikeustoimijoiden keskinäisessä suhteessa eurooppalaistumisen institutionaalisten vaikutusten tarkastelu on puolestaan paljolti keskittynyt tuomioistuimiin, joiden asemaa kaikkien uudistusten yhdessä ja erikseen katsottiin korostavan. Vähemmän huomiota on sen sijaan suunnattu siihen, miten eurooppalaistuminen on vaikuttanut muiden perusoikeustoimijoiden asemaan ja näiden tehtäviin ja millä tavoin ne tosiasiallisesti

⁴¹ Ks. Tuomas Ojanen, ”Suomi on täysivaltainen tasavalta” – täysivaltaisuusarvioinnin lähtökohtia ja perusteita uuden perustuslain aikana. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVII:2004, s. 385–432 ja PeVL 13/2008 vp.

⁴² Perustuslain EU:ta koskevien säännösten uudistamisesta ks. Salminen 2010, s. 61–76 ja Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö 2010 s. 76–78 ja 99.

⁴³ PeVL 14/1994 vp.

⁴⁴ Tätä koskevista 1990-luvun puheenvuoroista ks. Antero Jyränki, Valtiosääntö ja sen tutkimus 21. vuosisadalla, Lakimies 1998, s. 1089–1098 ja Jaakko Husa, Perusoikeudet valtiosääntöoikeudessa ja valtiosääntöoikeustieteessä, teoksessa Liisa Nieminen (toim.), Perusoikeudet Suomessa, Helsinki 1999, s. 275–311.

⁴⁵ Esim. Liisa Niemisen toimittama pian perusoikeuskirjan hyväksymisen jälkeen julkaistu teos Perusoikeudet EU:ssa, Helsinki 2001. Ks. kuitenkin Maija Sakslin, Kansallisista perusoikeuksista yhteisön oikeuksiksi, teoksessa Pekka Lämsineva – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998 s. 195–210.

⁴⁶ Viimeaikaisesta keskustelusta ks. esim. Tuomas Ojanen, Perusoikeuksien neljäs aalto: Euroopan unionin perusoikeuskirja jäsenvaltiossa, teoksessa Ojanen et al. (toim.), Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60-vuotta, Helsinki 2010 ja Ojanen, Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa, Defensor Legis 2011, s. 442–455.

ovat pyrkineet muokkaamaan oikeusjärjestysten suhteita omasta näkökulmastaan.

Myös tuomioistuinten asemassa tapahtui muitakin muutoksia kuin niiden painoarvon korostuminen suomalaisessa oikeuskulttuurissa ja erityisesti suhteessa kansalliseen lainsäätäjään. Samalla kun eurooppalaistuminen vahvisti niiden asemaa, ylimmät tuomioistuimet myös menettivät yksinäisen ja itseoikeutetun asemansa suljetun kansallisen instanssihierarkian huippuna ylikansallisten tuomioistuinten käytännön asettaessa lainkäytölle uudenlaisia rajoitteita. Kolmas tuomioistuinten asemaa koskeva muutos oli suomalaisten tuomioistuinten asettuminen osaksi laajempaa eurooppalaista vuorovaikutuksen verkostoa. Samalla kun tuomioistuinten tehtäväksi tuli kanavoida eurooppalaisten oikeuksien vaikutuksia Suomen oikeuteen, niille, samoin kuin muillekin suomalaisille perusoikeustoimijoille, avautui nyt myös mahdollisuus osallistua oikeuksia koskevaan keskusteluun laajemmalla eurooppalaisella tasolla.

3 MURROKSEN KESKENERÄISYYS

Suomalaisen oikeuskulttuurin perusteet ovat eurooppalaistuneet ja valtiosääntöistyneet suhteellisen nopeasti. Saatuaan alkusysäyksen Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisestä prosessi on kahden kymmenen vuoden aikana edennyt kohti yhä syvälle käyvämpiä ja laaja-alaisempia oikeudellisia uudistuksia. Muutos on toteutettu kansanvaltaisesti. Suomalaista yhteiskuntaa ja oikeutta on pyritty muuttamaan ennen kaikkea hyvin suurta yksimielisyyttä nauttineilla demokraattisilla päätöksillä.

Oikeusjärjestyksemme perustan muutos ei kuitenkaan näytä täysin heijastuneen arkipäiväisiin oikeudellisiin ja poliittisiin käytäntöihin. Oireellista on jo se, että alun lainaus Olavi Heinosen puheenvuorosta Lakimiehessä vuodelta 1990 ei puhuttele ainoastaan oman aikansa tarkkana analyysinä vaan myös tämän päivän kuvana. Kuten tämän teoksen artikkeleista käy ilmi, perus- ja ihmisoikeudet ovat edelleenkin vasta ”laskeutumassa” suomalaisten lainkäyttäjien ja asianajajien työpöydälle. Keskustelua oikeuslähdeopista käydään osin edelleen ikään kuin valtiosääntöistymisellä ja eurooppalaistumisella ei olisi vaikutuksia sen perusteisiin. Ihmisoikeusperiaatteiden ja niiden soveltamiskäytännön keskeistä asemaa oikeudellisessa argumentaatioissa ei ole vielä täysin sisäistetty. Lainsäädäntömme

yhteensovittamisessa kansainvälisen valvontakäytännön linjausten kanssa on yhä merkittäviä ongelmia – osin jopa suurempia kuin Euroopan ihmisoikeussopimukseen liityttäessä.⁴⁷ Suomalaisella oikeuskulttuurilla on siten vielä tehtävää, jotta sen voisi todella katsoa sisäistäneen eurooppalaisen oikeuden ja sille ominaisen ihmisoikeusajattelun.

Monin osin ongelmat kumpuavat oikeudellisesta traditiostamme. Esimerkiksi valtiosääntöoikeudellista kehitystä pitkällä aikavälillä seurannut *Pekka Länsineva*⁴⁸ on kiinnittänyt huomiota siihen, kuinka suhtautuminen perus- ja ihmisoikeuksien sitovuuteen näyttäisi suomalaisissa käytännöissä olevan edelleenkin jokseenkin ambivalenttia. Perus- ja ihmisoikeuksien sitovuus kyllä tunnustetaan muodollisella ja menettelyllisellä tasolla ja aineellisestikin silloin, kun oikeudet eivät juurikaan haasta vakiintuneita tulkintoja. Sitä vastoin tilanne muuttuu nykyisinkin koko lailla toiseksi asteen kiperämmissä tulkintatilanteissa, joissa perus- ja ihmisoikeudet näyttäisivät johtavan totutusta poikkeaviin lopputuloksiin. Tällöin perus- ja ihmisoikeuksien annetaan edelleenkin joustaa.⁴⁹ Paavo Kastarin 1960-luvulla esittämä toteamus suomalaisen perustuslakikäsityksen ”jäykästä joustavuudesta” näyttää tässä mielessä edelleen pätevältä.⁵⁰

Myös eri oikeudenaloilla valtiosääntöistymisen ja eurooppalaistumisen vaikutus on otettu vastaan vaihtelevasti. Täysin yllättävää ei ehkä ole se, että oikeudenalojen omia doktriineja tukeva valtiosääntöistyminen, kuten esimerkiksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen korottaminen perustuslain tasolle, on otettu vastaan mielenkiinnolla, mutta perusoikeuksiin niin ikään sisältyvä kriittinen potentiaali on osin herättänyt vastustusta. Siinä missä rikosoikeuden,⁵¹ ympäristöoikeuden⁵² ja esimerkiksi prosessi-

⁴⁷ Keskeisenä osana EIS:n ratifiointiprosessia suoritettiin kattava selvitys kansallisen oikeuden suhteesta Euroopan ihmisoikeussopimukseen (ks. Pellonpää 1988). Oli itsestään selvää, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöllä oli kartoituksessa tärkeä rooli. Samalla tavalla oli kuitenkin selvää, että esiin tulleet epäkohdat pyrittiin proaktiivisesti poistamaan lainsäädäntöä vastaavasti uudistamalla.

⁴⁸ Ks. Pekka Länsineva, Perusoikeusliike, teoksessa Tatu Hyttinen – Katja Weckström (toim.), Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta, Porvoo 2011, s. 339–355.

⁴⁹ Ks. esim. PeVL 59/2001 vp, jossa perustuslakivaliokunta piti nuorisorangaistuksen koekilulain säätämistä poikkeuslakina mahdollisena huolimatta siitä, että valiokunta itsekin piti lakia KP-sopimuksen kannalta ongelmallisena. Perusoikeuksien joustamisesta ks. esim. Juha Lavapuro: Uusi perustuslakikontrolli, Helsinki 2010, s. 254–267.

⁵⁰ Ks. Paavo Kastari, Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet, Porvoo 1969, s. 86.

⁵¹ Ks. esim. Ari-Matti Nuutila, Rikosoikeudellinen huolimattomuus, Helsinki 1996.

⁵² Ks. esim. Anne Kumpula, Ympäristö oikeutena, Jyväskylä 2004.

oikeuden alueella⁵³ tällaiset uudelleenarvioinnit ovat olleet valtavirtaa⁵⁴ jo 1990-luvulta lähtien, on esimerkiksi perhe- ja perintöoikeutta viimeaikaisissa puheenvuoroissa pyritty joiltakin osiltaan asemoimaan erityisenä ”perusoikeusneutraalina” oikeudenalana,⁵⁵ jolle myöskään eurooppalaistuminen ei juuri ulota vaikutustaan.⁵⁶ Tietyllä tavalla kuvaavaa on sekin, että varallisuusoikeuden alaan sijoittuva perusoikeusperustainen jäsenyys, *Juha Karhun* ehdotus uudeksi varallisuusoikeudeksi,⁵⁷ on otettu myönteisesti vastaan – lähinnä julkisoikeudellisen tutkimuksen piirissä.⁵⁸

Käytännössä merkittävimmät ongelmat koskevat kuitenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista. Tällä alueella rakenteelliset ja kulttuuriset esteet eivät ole juurikaan vähentyneet, oikeastaan päinvastoin. Edes kansallisessa lainkäytössä ja esimerkiksi ylimmän laillisuusvalvonnan piirissä nimenomaisesti havaittuja toistuvia ongelmia ei aina korjata. Esimerkiksi *Riitta-Leena Paunio* kiinnitti vuoden 2008 oikeusasiamiehen kertomuksessa huomiota muun muassa siihen, kuinka vasta kansainvälinen arvostelu on omiaan hermistämään kotimaista päätöksentekoa ja hallintoa – oikeusasiamiesten toistuvatkään huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmista eivät olleet siihen hänen laillisuusvalvontakokemustensa perusteella riittäneet.⁵⁹

Toisaalta korkeimman oikeuden viimeaikaisen ratkaisukäytännön perusteella voidaan päätellä, etteivät nykyisin edes ylikansallisten valvontaelinten

⁵³ Ks. esim. Pasi Pölönen, *Henkilötodistelu rikosprosessissa*, Vammala 2003.

⁵⁴ Alakohtaisen valtavirtaistumisen rinnalla oikeustieteessä on myös jatkuvasti esitetty muutosta vastustavia soraääniä. Ks. esim. Erkki Havansi, *Oikeusturva – voiko sitä olla liikaakin?* Lakimies 2001, s. 97–99.

⁵⁵ Aulis Aarnio, *Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta*, Helsinki 2011, s. 84.

⁵⁶ Aarnio, *On the Sources of Law*, teoksessa Kimmo Nuotio – Sakari Melander – Merita Huomo-Kettunen (toim.), *Introduction to Finnish Law and Legal Culture*, Helsinki 2012, s. 53. Viimeaikaisista skeptikon puheenvuoroista ks. Helin, joka kutsuu ”perusoikeusfundamentalismiksi” ajatusta siitä, että tuomioistuin pyrkisi turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista laajemmin kuin vain Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä ilmenevien minimivaatimusten mukaisesti – mitä jo kansallisten perusoikeussäännösten korkeampi suojan taso edellyttää. Helinin mukaan ”perusoikeuksien asema on tässä ajatustavassa sama kuin Raamatun kristillisessä ja Koraanin islamilaisessa fundamentalismissa. Kaikki viisaus löytyy tekstistä, eikä vapauden aluetta ole, vaan päinvastoin tulkitsijan velvollisuus on konkretisoida sanan sisältö. ... Perusoikeusdiskurssin ja siihen nivoutuvien käytäntöjen kautta perusoikeuksien kupeeseen voi luonnollisesti vähitellen syntyä eräänlainen ’apostolien teot’ -osio, jolloin doktriini alkaa läheisemmin muistuttaa mainittujen isojen kirjojen oppeja.” Markku Helin, *Perusoikeuksilla argumentoinnista*, teoksessa Tero Iire (toim.), *Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952–9/6–2012*, Porvoo 2012, s. 22.

⁵⁷ Juha Pöyhönen, *Uusi varallisuusoikeus*, Helsinki 2000.

⁵⁸ Ks. esim. Pekka Lämsineva, *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*, Jyväskylä 2002.

⁵⁹ Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008, s. 15.

tulkintalinjaukset johda asianmukaisesti muutoksiin kansallisessa lainsäädännössä, vaan niiden vieminen kansalliseen oikeuteen jätetään kansallisten tuomioistuinten tehtäväksi.⁶⁰ Tällainen tehtävä ei luonnollisestikaan vastaa parhaalla mahdollisella tavalla lainsäädäntö- ja tuomiovallan välistä jakoa sen paremmin kuin valtiosääntömme asettamia vaatimuksia yksilön oikeuksien perusteiden lakitasoisesta sääntelystä.

Myös alan oikeustieteellistä tutkimusta olisi mahdollista kehittää ja monipuolistaa. Kokemusperäistä tietoa esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta ja toteutumisen esteistä ei ole systemaattisesti kerätty ja analysoitu. Tutkimus on kyllä keskittynyt perus- ja ihmisoikeuksien toteutumismekanismeihin ja yleisiin oppeihin, mutta ei juurikaan siihen, miten ne käytännössä toteutuvat – tai jäävät toteutumatta. Muutenkin alan tutkimusta on leimannut eräänlainen 1990-luvun alun muutosten kannattelema kehitysoptimismi ja keskittyminen perusoikeuksien potentiaalien⁶¹ ja niihin liittyvien myönteisten ilmiöiden kuvailuihin sen sijaan, että olisi systemaattisesti kriittisesti arvioitu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rakenteellisia esteitä ja käytännön epäkohtia. Kuvaavaa onkin, että suuri osa perus- ja ihmisoikeuksia ja niiden toteutumisen todellista tilaa koskevista kriittisistä puheenvuoroista on saatu valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen ulkopuolelta – ennen muuta käytännön toimijoiden suunnalta.⁶²

Kansallista valtiosääntöä koskevassa tutkimuksessa ei myöskään ole juurikaan ollut tapana arvioida kriittisesti alan keskeisen toimijan, eduskunnan perustuslakivaliokunnan, asemaa ja ratkaisuja. Päinvastoin, ainakin dogmaattisia tulkintasuosituksia tuottamaan pyrkivän valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen standardimallina on ollut jo pitkään alistaisuus tuolle käytännölle⁶³ tai peräti sen selittäminen parhain päin⁶⁴ Ongelmaa vain koros-

⁶⁰ Ks. puutteellisen lainsäädännön aiheuttamista ongelmista esim. KKO 2012:45, KKO 2012:11, KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 sekä 2010:82.

⁶¹ Ks. Pekka Lämsineva, Konstitutionalismi, perusoikeudet ja yksityinen valta, Lakimies 2006, s. 1183–1188.

⁶² Eduskunnan oikeusasiamiehen ja osin valtioneuvoston oikeuskanslerinkin vuosikertomukset ovat tässä suhteessa säännönmukaisesti keskeinen lähde. Ks. myös esimerkiksi Markku Fredman, Kuka päättää kotietsinnästä, Oikeus 2010, s. 453–459 ja Markku Fredman, Eduskunta hyväksyi esitutkinta- pakkokeino- ja poliisilait, Oikeus 2011, s. 115–118. Oikeustieteellisistä kritiikeistä vartenotettavimpia puheenvuoroja on edelleenkin Thomas Wilhelmssonin Senmodern ansvarsrätt -teoksessa esitetty kritiikki. Ks. Thomas Wilhelmsson, Senmodern ansvarsrätt, Helsinki 2001, s. 118–224.

⁶³ Ks. esim. Kaarlo Tuori, virallisen vastaväittäjän lausunto Veli-Pekka Viljasen väitöskirjatutkimuksesta ”Perusoikeuksien rajoitusedellytykset”, Lakimies 2001, s. 920.

⁶⁴ Ilkka Saraviita on kuvannut perustuslakivaliokunnan asemaa tutkimuksessa näin: perustuslakivaliokunnan varaan rakentuva valvontajärjestelmä ”on vertaansa vailla parlamenttien

taa valtiosääntöoikeuden tutkijoiden ja etenkin oppiainevastuuta kantavien professoreiden keskeinen rooli perustuslakivaliokunnan toiminnassa.⁶⁵ Vaikka kriittiset äänenpainot eivät ole tutkimuksesta tyystin puuttuneet, ainakin kansainvälisen valtiosääntökirjallisuuden valossa vakiintuneet tutkimuskäytäntömme asettuvat jossakin määrin outoon valoon.

Asialla on sitä paitsi myös käytännöllinen puolensa. Jos perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen tahdotaan välittyvän kansallisiin ja mahdollisesti kansainvälisiin ratkaisukäytäntöihin, voi tämä tapahtua käytännössä vain sillä edellytyksellä, että valiokunta kykenee perustelemaan ratkaisunsa riittävän seikkaperäisesti ja oikeudellisesti uskottavalla tavalla. Tällä hetkellä näin ei ole, mikä käy selväksi vertailemalla perustuslakivaliokunnan lausuntoja esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle ja Euroopan unionin tuomioistuimelle tyypillisiin perustelukäytäntöihin. Asiantilan voi nähdä heijastuneen esimerkiksi ylimpien tuomioistuinten toimintaan, jossa eurooppalaiselle oikeuskäytännölle on muodostunut huomattavasti keskeisempi asema kuin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännölle.⁶⁶ Sikäli kuin tilannetta halutaan muuttaa, juuri perustuslakivaliokunnan toiminnan systemaattinen ja kriittinen tarkastelu saattaisi luoda tällaiselle muutokselle edellytyksiä.

4 TEOKSEEN SISÄLTYVÄT ARTIKKELIT

Tämä teos pyrkii suuntamaan huomiota suomalaisen oikeuskulttuurin muutoksen kiinnekohtiin, mutta myös muutosprosessien katveisiin. Se on tarkoitettu eurooppalaiseksi puheenvuoroksi suomalaisen oikeuskulttuurin tilasta, sen taustoista ja kehityssuunnista. Ajatuksena on ollut pysähtyä arvioimaan kansallisen oikeuden nykytilaa, reflektimaan aikaisempien muutosten toteutumista ja katsomaan tulevaisuuteen: miten oikeusjärjestyksen valtiosääntöistymistä ja eurooppalaistumista on arvioitava 20 vuotta

valiokuntien joukossa. Sen vakautta ja toimivuutta käytännössä ei ole oikeuskirjallisuudessa asetettu kyseenalaiseksi”. Ks. Ilkka Saraviita, *Perustuslaki 2000*, Helsinki 2000, s. 363–364.

⁶⁵ Perustuslakivaliokunnan käyttämistä asiantuntijoista ks. Anssi Keinänen ja Matti Wiberg, *Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokuntana ja asiantuntijoiden kuulijana*, *Oikeus* 2012, s. 86–106 ja Kimmo Sasi, *Asiantuntijat perustuslakivaliokunnan lausuntotyössä*, teoksessa Pia Letto-Vanamo – Olli Mäenpää – Tuomas Ojanen (toimituskunta), *Juhlaulkaisu Mikael Hidén 1939–7/12–2009*, Helsinki 2009, s. 153–166.

⁶⁶ Ks. Markku Fredman, *Perus- ja ihmisoikeudet Suomen oikeudessa ja asianajajan työssä*, *Defensor Legis* 2011, s. 482–487.

perus- ja ihmisoikeuskulttuurin murroksen jälkeen? Mikä on ollut kansainvälistymiskehityksen merkitys kansalliselle oikeuskäsitykselle ja mihin suuntaan se on etenemässä? Kysymyksiin vastataan artikkeleissa, joiden kirjoittajat ovat suomalaisen oikeuselämän vaikuttajia, yliopistotutkijoita ja instituutioiden edustajia.

Teoksen ensimmäisen artikkelin teema on oikeuksien yksilöllisyys ja konkreettisuus. *Riitta-Leena Paunio* tarkastelee artikkelissaan oikeusasiamiehen roolia perus- ja ihmisoikeusjärjestelmässä ihmisten arjen ja niin ollen oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen näkökulmasta. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden, lähinnä vankien perus- ja ihmisoikeudet sekä toisaalta perus- ja ihmisoikeudet hyvään hallintoon ja riittäviin terveyspalveluihin. Paunion artikkelista käy hyvin ilmi, kuinka yksilön oikeusturvan tehokas toteuttaminen riippuu monista rinnakkaisista tekijöistä. Vahvistuneen tuomioistuINVALVONNAN ja esimerkiksi kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa ilmenevän perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisvastuun ohella tarvitaan myös oikeusasiamiesinstituution kaltaisia joustavia yksilön oikeusturvamekanismeja, joissa voidaan puuttua sekä yksittäistapauksiin että rakenteellisiin ongelmiin.

Kimmo Sasi kuvaa artikkelissaan eurooppalaistumisesta perustuslakivaliokunnassa poliittisen päätöksenteon ja osin konsensuksenkin keskeistä roolia siinä prosessissa, jossa Suomen ihmisoikeuskulttuuri muuttui toisen maailmansodan jälkeisestä eristäytyneisyydestä kehittyneiden länsimaisten oikeuskulttuurien tasolle. Muutos on näkynyt selvästi myös perustuslakivaliokunnan toiminnassa, jossa puoluepolitiikan sävyttämä päätöksenteko on saanut väistyä valtiosääntöoikeudelliseen asiantuntijatietoon perustuvan ja valiokunnan lausunnoista ilmenevän lyhyesti ilmaistun loogisen päättelyn tieltä. Toisaalta haasteeksi näyttää muodostuneen se, miten perustuslakivaliokunta voisi osallistua kansainväliseen keskusteluun perus- ja ihmisoikeuksien sisällöstä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö otetaan kyllä huomioon, mutta aktiivinen vaikuttaminen eurooppalaisen ihmisoikeusstandardin tasoon on jäänyt vähäisemmäksi. Tällainen osallistuminen eurooppalaiseen vuoropuheluun vaikuttaisi kuitenkin Sasin artikkelin valossa olevan tärkeää jo siksi, että uusien perusoikeus- ja ihmisoikeustulkintojen tulisi olla hänen mukaansa laajasti kaikissa eurooppalaisissa yhteiskunnissa hyväksyttyjä.

Sasin peräänkuuluttama kansainvälinen vuoropuhelu näyttäisi kuitenkin toteutuvan kansallisten ja ylikansallisten *tuomioistuinten* välillä. Itse asiassa kyse ei näytä olevan vain siitä, että tuomioistuimet toisinaan viittaisivat

kansallisen tai ylikansallisen vastineensa tuomioihin, vaan vuoropuhelulla vaikuttaisi olevan tätä perustavampi merkitys. *Matti Pellonpää* kuvaakin artikkelissaan, kuinka EIT:n tulkintakäytäntö kehittyi nimenomaan vuorovaikutuksessa erityisesti ylimpien kansallisten tuomioistuinten kanssa ja miten viimeksi mainittujen omaksumat kannanotot vaikuttavat Strasbourgin tuomioistuimeen. Tällaisen dialogin merkityksen arviointi ei tosin ole Pellonpään mukaan aina helppoa. Suomalaiset tuomioistuimet saattavat myös vierastaa ajatusta siitä, että ne lähtisivät tuomioillaan arvostelemaan EIT:ta. Artikkeliki kuitenkin tuo hyvin ilmi, kuinka avointa ja perusteltua dialogia voidaan pitää välttämättömänä osana sekä EIS:n tulkintojen kehittymistä että EIT:n legitimizeettii ja jonkinlaista vähimmäisluottamusta ylikansallisen ja kansallisen tuomioistuintason välillä.

Vuoropuhelun idea on läsnä myös *Pauliine Koskelon* artikkelissa perusoikeusjärjestelmän ongelmakohdista kansallisen lainkäyttäjän näkökulmasta. Artikkelin keskeisenä teemana on käsitys siitä, että vastuu perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta on korostetusti yhteiskunnallisille toimijoille kuuluvaa yhteisvastuuta, jossa kaikilla on tehtävänsä vastaava osuus hoidettavanaan, mutta joka myös edellyttää vuorovaikutusta eri toimijoiden välillä. Ongelmana vain on, ettei tuo vuorovaikutus ja siihen liittyvä toimeenpanotahto toimi tällä hetkellä riittävän kattavasti. Perusoikeusretoriikan sijaan tarvittaisiin ennen kaikkea konkreettisia tekoja. Perusoikeuksien läpäisyssä ja vaikuttavuudessa on puutteita niin lainkäytössä ja oikeusprosessien tasolla kuin yleisemmässä oikeudenhoidossakin ja lainvalmistelussa, joissa tiedossa oleviakaan perusoikeusongelmia ei olla valmiita aina korjaamaan. Lisäksi Koskelo kiinnittää kriittistä huomiota myös perustuslakivaliokunnan ylikansallisen ihmisoikeusvalvonnan nykyhaasteisiin. Hän peräänkuuluttaa erityisesti perusoikeuskysymysten tarkastelua laaja-alaisesti tavalla, jossa myös niiden kanssa kilpailevat intressit ja taloudelliset näkökohdat otetaan asianmukaisesti huomioon.

Martin Scheininin artikkelissa perusoikeuskonflikteista pyritään vastaamaan perusoikeuksilla argumentointia koskevaan kritiikkiin. Hän kyseenalaistaa erityisesti perusoikeusnihilismin, ts. ajatuksen siitä, että kun kaikki asiat ovat perusoikeuksia ja perusoikeudet puolestaan keskenään ristiriitaisia, ei niihin voida enää liittää mitään perustavanlaatuista. Scheinin esittää, että suuri osa väitetyistä perusoikeuskonflikteista on näennäisiä ja vältettävissä terminologiaa selkeyttämällä. Silloinkin kun perusoikeuksien välillä esiintyy jännitteitä, perusoikeuksien yleiset opit voivat tarjota vastaukset noiden jännitteiden ratkaisemiseen oikeudellisin perustein ja ennakoitavalla tavalla.

Vastaava nihilismin kritiikki on läsnä myös *Juha Lavapuron* perusoikeusargumentaation kontrolloitavuutta koskevassa artikkelissa. Lavapuro pyrkii ottamaan kriittistä etäisyyttä perusoikeusargumentaation epärationaalisuutta ja kontrolloimattomuutta koskeviin puheenvuoroihin, joiden mahdollisia seurausvaikutuksia hän pitää ongelmallisina perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista koskevien valtiosääntöisten velvoitteiden kannalta. Tätä silmällä pitäen artikkelissa eritellään perusoikeusargumentaatiota koskevia yleisiä oppeja sekä analysoidaan mahdollisuutta hyödyntää Robert Alexyn punnintateoriaa myös suomalaisissa valtiosääntökäytännöissä esiintyvän punninta-argumentaation jäsentämiseen. Alexyn malli tarjoaa Lavapuron mukaan paitsi perustellun vastauksen perusoikeustulkintojen kontrolloimattomuutta koskeviin väitteisiin, myös mielekkään heuristisen kuvauksen valtiosääntöoikeudellisesta punninta-argumentaatiosta ja sen oletusarvoisesta rakenteesta – eräänlaisen tarkistuslistauksen niistä tekijöistä, joita perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuutta arvioitaessa tulisi pitää silmällä. Tässä mielessä teorian avulla voidaan havainnollistaa, että korkeimman oikeuden täysistuntoratkaisu KKO 2012:11 isyyslain voimaanpanolain kanneikässännöksen sovellettavuudesta oli ainakin argumentaationsa valossa valtiosääntöoikeudellisena punnintaoperaationa perusteltu.

Tuuli Heinosen oikeuslähdeoppia koskevassa artikkelissa pyritään arvioimaan kriittisesti perinteistä oikeuslähdeoppia ja siitä esitettyjen päivitysten onnistuneisuutta suhteessa vuosina 1990–2000 toteutettuihin uudistuksiin. Missä määrin ne pystyvät ottaman huomioon oikeusjärjestysten keskinäiset yhteydet, niiden päällekkäisyyden, limittymisen ja keskinäisen vuorovaikutuksen ja missä määrin ne lopulta johtavat tuomioistuimen kannalta mahdollisiin tulkintasuosituksiin? Artikkelissa pyritään erittelemään valtiosääntöoikeuden oikeuslähdeopille asettamia haasteita ja osoittamaan, että toisin kuin suomalaisessa keskustelussa toistaiseksi on tehty, ”supernormistojen” keskinäissuhteita koskevaa teoreettista keskustelua ei nykyisin voida enää käydä irrallaan niiden suhteita koskevasta valtiosääntökeskustelusta.

Tuuli Heinosen toisen artikkelin aiheena on unionin oikeuden ja kansallisen perustuslain perusoikeussäännöksen välille mahdollisesti syntyvä konstitutionaalinen konflikti ja sen erityispiirteet suomalaisen perusoikeusvalvonnan institutionaalisessa kontekstissa. Toisin kuin usein on esitetty, Suomen perustuslaki ei salli EU-oikeuden täysin kategorista etusijaa suhteessa perustuslain perusoikeussäännöksiin. Erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokuntaan sijoittuvan EU-lainsäädännön ennakkovalvonnan kautta EU-lainsäädännölle on päinvastoin asetettu hyvin tiukkoja vaatimuksia

perusoikeuksien suunnasta jo yli kymmenen vuoden ajan. Tästä huolimatta vastakkainasettelu EU:n toimijoiden kanssa on toistaiseksi voitu välttää. Artikkelissa pyritään selkiyttämään tuomioistuimen asemaa mahdollisen konfliktin tilanteessa ja esitetään, että viime kädessä myös tuomioistuimen on asetettava perusoikeudet etusijalle.

Tuomas Ojasen artikkelissa huomion kohteena on erityisesti kysymys siitä, miten unionin perusoikeudet ovat tosiasiaassa saaneet merkitystä lainsäätäjän ja lainsoveltajien toiminnassa Suomessa. Kysymystä tarkastellaan erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja toisaalta korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön valossa. Lisäksi siinä tuodaan esiin Suomessa esitettyjä näkemyksiä unionin perusoikeusjärjestelmän suhteesta kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään. Ojanen toteaa tapausaineistonsa osoittavan, että kotimaisen perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmän on Suomessa katsottu suuntaavan EU-asioita koskevien kansallisten kantojen valmistelua sekä asettavan valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä ja reunaehtoja EU-säädösten valtionsisäiselle implementoinnille ja soveltamiselle – ja toisinaan jopa tavalla, joka on merkinnyt tinkimistä EU-säädösten täysimääräisestä täytäntöönpanosta. Sen sijaan tapausaineisto ei osoita, että EU:n toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä sovellettaisiin Suomessa vain unionin perusoikeusjärjestelmää ja jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä vastaavasti perustuslakia ja sen ratifioimia ihmisoikeussopimuksia tai että Suomen oma perusoikeusjärjestelmä olisi unionioikeuden soveltamisalueella Euroopan unionin vastaavan järjestelmän rajaama.

Vastaava kysymys Euroopan unionin ja Suomen perusoikeusjärjestelmän välisestä suhteesta on myös *Mikko Puumalaisen* artikkelin kohteena. Puumalainen pyrkii paikantamaan erityisesti sitä dynamiikkaa, jolla EU:n perusoikeussäätely voi vaikuttaa Suomen kansalliseen perusoikeusjärjestelmään ja perusoikeuksien valvontaan. Tälle dynamiikalle on hänen mukaansa tyypillistä, että kansallinen ja unionin perusoikeusjärjestelmä oletetaan varsin yhteneviksi eikä niiden välillä pitäisi olla merkittäviä eroavaisuuksia. Puumalainen kuitenkin korostaa, että perusoikeusjärjestelmien rinnakkaisuus voi tästä huolimatta luoda kansalliseen perusoikeuksia koskevaan järjestelmään jännitteen, joka on ratkaisutilanteessa purettava jollakin tavalla. Kun sitä ei voida purkaa huonontamalla unionin lainsäädännön tarjoamaa suojaa, voi se johtaa kansallisessa lainsäädäntövallassa olevan perusoikeussuojan muuttamisen unionilainsäädännön mukaiseksi eli sen vahvistamiseen. Ilmiötä konkretisoidaan oikeuskanslerin yhdenvertaisuutta

koskevan ratkaisukäytännön avulla. Vastaava dynaaminen elementti syntyy myös unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä. Artikkelissa kiinnitetään tämän vuoksi huomiota tuomioistuimen oikeutta luovaan ratkaisukäytäntöön muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisissä asioissa. Lähempään tarkasteluun otetaan yhdenvertaisuutta koskevia tuoreita tapauksia ja erityisesti ratkaisu Kükükdeveci-asiassa (C-555/07), jossa tuomioistuin on jatkanut yleisten oikeusperiaatteiden opin vahvistamista.

Teoksen päättävässä *Janne Salmisen* artikkelissa huomion kohteena on erityisesti valtiosääntöoikeudellinen vuoropuhelu sellaisena kuin se ilmenee Euroopan unionin ja kansallisten oikeusjärjestysten välillä. Kiinnekohdaksi tarkastelulleen Salminen on ottanut EU-sopimukseen kirjatun kansallisen valtiosääntöisen identiteetin kunnioittamisen vaatimuksen, joka on noussut viimeaikaisessa valtiosääntökehityksessä tärkeäksi osaksi keskustelua Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välisestä suhteesta. Tässäkin kohtaa tulee havainnollisesti esiin, ettei edes kansallisesta valtiosääntöidentiteetistä voi enää puhua puhtaan kansallisena ilmiönä. Yhtäältä valtiosääntöisen identiteetin kunnioittamisen vaatimus on otettu osaksi unionin oikeusjärjestystä ja sen perustuslakia. Toisaalta osallistumista eurooppalaiseen integraatiokehitykseen voidaan monissa jäsenvaltioissa luonnehtia osaksi kansallista valtiosääntöidentiteettiä – tai ainakin se muovaa sitä, kuten Salminen korostaa. Tässä suhteessa kansallisen valtiosääntöisen identiteetin käsite on mahdollista nähdä yhtenä tärkeänä mekanismina, joka sekä edesauttaa kansallisen ja ylikansallisen oikeusjärjestyksen yhteensovittamista että estää samaan rakenteeseen sitoutuneiden oikeusjärjestysten törmäystä.

Haluamme kiittää kaikkia kirjoittajia panoksestaan teoksen toteuttamiseen ja osallistumisesta oikeuskulttuurin eurooppalaistumista koskevaan keskusteluun. Keskustelua käytiin toimittajien ja kirjoittajien kesken myös valmisteleivassa seminaarissa, mikä vaikutti merkittävästi teoksen lopulliseen muotoutumiseen. Tuomas Ojasta ja Kaarlo Tuoria haluamme kiittää osallistumisesta teoksen suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä monista hyödyllisistä keskusteluista, joissa kirjan idea sai alkuperäisen hahmonsaa. Kustannustoimittaja Pipsa Kostamolle esitämme parhaat kiitokset sujuvasta yhteistoiminnasta teoksen saattamiseksi painokuntoon.

Porthaniassa ja Caloniassa, 15. lokakuuta 2012

Tuuli Heinonen

Juha Lavapuro