Ihmis-oikeudet Suomen oikeudessa



Martin Scheinin

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja nro 189

MARTIN SCHEININ

IHMISOIKEUDET SUOMEN OIKEUDESSA

Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtionsisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä

HUMAN RIGHTS IN FINNISH LAW

A Study in Constitutional Law of the Domestic Validity of International Human Rights Treaties and the Applicability of Human and Constitutional Rights in the Finnish Legal Order

With an English Summary

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

Jyväskylä 1991. Gummerus Kirjapaino Oy

ISBN 951-855–121–9
Verkkokirjan ISBN 978-951-855-656-8

ISSN 0356-7206

IHMISOIKEUDET SUOMEN OIKEUDESSA

Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtionsisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä

KIRJOITTANUT

MARTIN SCHEININ

OIKEUSTIETEEN LISENSIAATTI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III lauantaina syyskuun 28 päivänä 1991 kello 10

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Ilarille ja Mirjamille,

joita ilman väitöskirjani olisi ehkä valmistunut joitakin vuosia aikaisemmin,
tai sitten myöhemmin,
tai ehkä ei koskaan
– mutta ainakaan se ei olisi ollut tämä kirja.

ALKUSANAT

Myös niinä viitenä vuotena, jotka oikeustieteellisten perusopintojen jälkeen toimin "käytännön" työelämässä, pidin tärkeänä oikeustieteellistä tutkimusta. Silloin ajattelin tutkimuksen olevan pino kirjoja. Tutustuminen *Dennis Töllborgin* väitöskirjaan (1986) muutti suhtautumistani. Ymmärsin, etteivät tutkimustyö ja sen tulosten hyödyntäminen ole kaksi toisiaan ajallisesti seuraavaa vaihetta. Kriittisen tutkijan vastuuseen kuuluu myös se, miten jo tutkimusprosessi itsessään vaikuttaa oman kohteensa muotoutumiseen, oikeudellisiin käytäntöihin.

Olen hahmottanut väitöskirjatyöni osana suomalaisen ihmisoikeuskulttuurin murrosta. Hankkeen kestäessä ihmisoikeussopimusten merkitys julkisessa keskustelussa, lainvalmistelussa, eduskunnan lainsäädäntökäytännössä, lainvalvonnassa ja tuomioistuinkäytännössä on ratkaisevasti muuttunut. Eräässä mielessä prosessin päätepistettä (i:n päälle?) merkitsee kaksi viikkoa ennen näiden sanojen kirjoittamista annettu korkeimman oikeuden ratkaisu *KKO 1991: 84*. Olisi ollut vastuutonta pysyä sivussa tästä kehityksestä ja sitten astua muutaman vuoden kuluttua ulos tutkijankammiosta esittelemään "kriittisiä" tutkimustuloksia niistä "virheistä", joihin muut ovat syyllistyneet. Siksi valitsin tutkimusstrategiaksi ihmisoikeuskulttuurin murrokseen – ja samalla tutkimuskohteeni muodostumiseen – osallistumisen erilaisissa yhteiskunnallisissa rooleissa.

Väitöskirjan kirjoittamisen aikana olen toiminut oikeudellisena avustajana useissa kotimaisissa ja kansainvälisissä oikeusprosesseissa, valtioneuvoston asettaman kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan jäsenenä, sanomalehtikirjoittajana, erilaisten järjestöjen ja viranomaisten tilaisuuksien alustajana, asiantuntijana eduskunnan valiokunnissa, perusoikeuskomitean sivutoimisena sihteerinä sekä muutaman kansalaisjärjestön aktivistina.

Käsillä oleva kirja on vain eräs tapa raportoida prosessin tämänhetkinen vaihe, sellaisena kuin se mielestäni on mahdollista esittää lainopillisen tutkimuksen paradigman puitteissa. Kirjani on "uusdogmatismissaan" luultavasti pettymys niille, joita kiinnostaa valitusprosessien muodossa *toimintatutkimuksena* toteutettu työni osa. Toivottavasti saan tilaisuuden lähiaikoina laatia myös autenttisia kokemuksia paremmin heijastavan toisenlaisen raportin.

Tutkimukseni luonne osana ihmisoikeuskulttuurin murrokseksi kutsumaani lainoppia suurempaa prosessia selittää myös eräät lainopillisen paradigman sisällä tekemäni ratkaisut. Osaa kirjan lukijoista epäilemättä ihmetyttää tutkimuskohteena olevan oikeustapaus- ja eduskuntakäytännön varsin lavea esittely neljännessä, viidennessä ja kuudennessa pääluvussa. Miksi en ole "pureskellut" aineistoa pitemmälle? Toisia taas oudoksuttanee työn teoreettisten erittelyjen hienojakoisuus toisessa pääluvussa ja viidennen luvun alkujaksoissa. Osa kehittelyistä saattaa tuntua elämälle vierailta, jopa käytännölle väkivaltaa tekeviltä.

Kun miellän väitöskirjani osaksi meneillään olevaa prosessia, en ole halunnut kirjoittaa sitä tapahtumien yhteen pisteeseen sitoutuvana "viimeisenä sanana". Myöhemmän kehityksen kannalta on ollut tärkeää esittää myös "teorian" perustana oleva tapausaineisto. Vain sen avulla lainkäyttäjät, lainsäätäjät ja oikeustieteen tutkijat voivat arvioida tutkimuksessa kehitettyjä

käsitteitä ja malleja. Jos kirjani edistää aiempaa *tietoisempia* ratkaisuja ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien soveltamisessa, se on jo täyttänyt tehtävänsä.

Ensimmäiset kiitokset tutkimukseni valmistumisesta kuuluvat niille ihmisille, joita olen saanut avustaa ihmisoikeuksia koskevissa valitusprosesseissa niin suomalaisissa tuomioistuimissa kuin kansainvälisillä foorumeilla. Myös vastapuolta, Suomen valtiota, on syytä kiittää. Kokemukset todellisista oikeustapauksista ovat työni kannalta olleet vähintään yhtä hyödyllisiä kuin istuminen tutkijankammiossa.

Erään kokemuksen haluan erikseen mainita. En halua loukata tarinassa esiintyviä henkilöitä vaan havainnollistaa ihmisoikeussopimusten periaatteessa vahvan valtionsisäisen aseman ja arkipäivän todellisuuden välistä kuilua. Tuon kuilun täyttämiseksi tarvitaan niin tutkimusta, oikeustieteellisen opetuksen kehittämistä ja päätöksenteon tietopohjan parantamista kuin käytännön työtä oikeusprosessien parissa.

Syksyllä 1987 – samoihin aikoihin kun lisensiaattiopintojen jälkeen aloittelin väitöskirjatutkimusta – avustamani varusmies *Antti Vuolanne* lähetti niin sanotun yksilövalituksen kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen noudattamista valvovalle YK:n ihmisoikeuskomitealle. Päämiehelleni oli sotilaskurinpitomenettelyssä määrätty arestirangaistus, josta ei voinut valittaa tuomioistuimelle. Keväällä 1989 saimme ihmisoikeuskomitean päätöksen, jossa todettiin sopimuksen 9 artiklan loukkaus. Suomen tuli paitsi korjata lakinsa myös hyvittää Vuolanteen kärsimä loukkaus (Report 1989 s. 249-258).

Erinäisten vaiheiden jälkeen päämieheni nosti Helsingin raastuvanoikeudessa vahingonkorvauskanteen Suomen valtiota vastaan. Jutun ensimmäisessä käsittelyssä esitin oikeudelle pinon asiakirjoja ja yritin kirjelmässä "vääntää rautalangasta" mallin ihmisoikeussopimusten asemasta Suomen oikeudessa. En hämmästynyt havaitessani puheenjohtajan toivovan jutun lykkäämistä. Kun kuuden viikon kuluttua toinen käsittely oli alkamassa, hän kysyi: "Ennen kuin tässä ryhdytään mitään kirjelmiä lukemaan, kertokaa mikä tämä tällainen sopimus on. Missä se on laadittu, ja onko se lakikirjassa?" (Kaiken lisäksi sopimus *on* lakikirjassa.)

Ratkaiseva osuus väitöskirjani syntymiseen on tutkijaprofessori *Kaarlo Tuorilla*, jonka puhelinsoitto keväällä 1986 katkaisi uhkaamassa olleen urautumiseni virkamieheksi. Olen koko tutkimustyön ajan voinut toimia Suomen Akatemian päätoimisena tutkijana Tuorin johtamassa Oikeuden rajat -hankkeessa. Vaikka tämä viisi vuotta kestänyt jakso ei totisesti ole ollut pelkkää lukemista ja kirjoittamista, olen saanut olla vapaana sekä yliopistovirkojen opetusvelvollisuudesta että hallinnossa puurtavien tutkijoiden ristinä olevista virkarutiineista.

Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitos on tarjonnut tilat tutkimustyötäni varten. Tiedekauppa r.y. on rahoittanut toimintatutkimuksena toteutetuista valitusprosesseista aiheutuneet välittömät kulut. Oikeuden rajat -hankkeen tutkimusapulaiset ovat nurkumatta keränneet pyytämäni lähdemateriaalin. Kiitän myös Suomalaista Lakimiesyhdistystä tutkimukseni hyväksymisestä yhdistyksen julkaisusarjaan.

Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan määräämät esitarkastajat, professori *Mikael Hidén* ja apulaisprofessori *Matti Pellonpää* esittivät joukon arvokkaita huomautuksia käsikirjoitukseni johdosta. Esitän kiitokset myös kaikille muille, jotka ystävällisesti lukivat käsikirjoituksen tai osan siitä. Heidän kommenttinsa ovat auttaneet esityksen viimeistelyssä. Vastuu tekstiin jääneistä puutteista ja virheistä on tietenkin yksin minun.

Helviä kiitän elämänkumppanuudesta, jota väitöskirjatyö ei ole horjuttanut. Kirja on omistettu lapsillemme.

Rymättylän Ruotsalaisessa, juhannussaunaa lämmitellessä 1991

Martin Scheinin

SISÄLLYSLUETTELO

Kirjallisuusluettelo XIII

Lyhenneluettelo XXXVI

I. JOHDANTO: TUTKIMUSONGELMA 1
1. Mitä tarkoitan oikeusjärjestyksellä? 1
2. Mitä ovat ihmisoikeudet ja ihmisoikeussopimukset? 5
3. Työn sijoittumisesta oikeustieteellisen tutkimuksen kentällä 12

II. TUTKIMUKSEN TEOREETTISIA LÄHTÖKOHTIA 16
1. Ihmisoikeusnormien valtionsisäisen voimassaolon perusta 16
1.1. Monismi ja dualismi 16
1.2. Voimaansaattamismenetelmien kirjo 18
1.3. Kansainvälinen oikeus ei yleensä määrää valtionsisäisen voimaantulonsa menetelmästä 21
1.3.1. Kaksi perussääntöä 21
1.3.2. Erityisesti ihmisoikeussopimuksista 23
2. Ihmisoikeussopimusten erilaisista valtionsisäisistä vaikutustavoista 27
2.1. "Suoran sovellettavuuden" ongelmallinen käsite 27
2.2. Yleisesti ihmisoikeusnormien vaikutustavoista 28
2.3. Sääntövaikutus ja periaatevaikutus 29
2.3.1. Säännöt ja periaatteet oikeusnormityyppeinä 29
2.3.2. Normityyppien ilmeneminen ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien vaikutustavoissa 32
2.4. Standardin ja standardivaikutuksen käsitteiden tarve 39
2.5. Ekskurssi: Mitä ovat *lex superior, lex posterior* ja *lex specialis* -maksiimit? 43
3. Miten ihmisoikeusnormeja sovelletaan – heuristinen kuvaus ja self-executing -doktriinin kritiikki 48
4. Tutkimuksessa kehitetty malli 54

III. IHMISOIKEUDET JA PERUSOIKEUDET ERÄISSÄ MUISSA MAISSA 57
1. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Hollannissa 57
1.1. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet ennen vuoden 1983 perustuslakia 58
1.2. Hollannin perustuslaki 1983 61
1.3. Ihmisoikeussopimusten asema Hollannissa 62
1.4. Ihmisoikeussopimukset tuomioistuimissa 1980-luvulla 66
2. Ihmisoikeudet Amerikan Yhdysvaltojen valtiosäännössä 69
2.1. Yhdysvaltain perustuslaki ja Judicial Review 69
2.2. Kansainvälisen oikeuden valtionsisäinen asema 73
2.3. Self-executing -doktriini 77
2.4. Kansainväliset ihmisoikeusnormit Yhdysvalloissa 81
3. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Skandinaviassa 84
3.1. Ruotsi 85
3.1.1. Perusoikeudet Ruotsissa 85
3.1.2. Ihmisoikeussopimukset ja Ruotsi 87
3.1.3. Ihmisoikeussopimukset ruotsalaisessa tuomioistuinkäytännössä vuoteen 1982 90
3.1.4. Ihmisoikeussopimusten vaikutus Sporrong-Lönnrothin jälkeen 91
3.2. Norja 94
3.2.1. Perusoikeussuoja Norjassa 94
3.2.2. Kansainvälinen oikeus ja Norjan oikeus 96
3.2.3. Ihmisoikeussopimukset Norjassa 98
3.2.4. Norjan Høyesterett ihmisoikeussopimusten soveltajana 100
3.2.5. Seuraava askel: inkorporaatio? 104
3.3. Tanska 105
3.3.1. Perusoikeussuoja Tanskassa 105
3.3.2. Ihmisoikeussopimusten valtionsisäinen asema 106
3.3.3. Ihmisoikeussopimukset tanskalaisessa tuomioistuinkäytännössä... 112
3.3.4. Inkorporaatiokomitea 115
4. Ekskurssi: Lyhyesti EY-oikeudesta 116
5. Johtopäätökset Suomeen nähden 121
5.1. Monistinen perusratkaisu ei poista kaikkia ongelmia 121
5.2. Self-executing -doktriini on altis kritiikille 123
5.3. Erityisesti Skandinavian maiden kokemuksista 124
5.4. Standardivaikutus voi olla pitkälle menevä 125
5.5. *Lex posterior* -sääntö ei ole ylipositiivinen 126
5.6. Ihmisoikeussopimuksilla on annettavaa kehittyneissäkin maissa 127
5.7. Perusoikeusuudistus ei välttämättä ratkaise ongelmia 127
5.8. Eri maiden voimaansaattamisratkaisut ja tutkimuksessa kehitetty malli. 129

IV. IHMISOIKEUSSOPIMUSTEN VOIMAANSAATTAMISRATKAISUT SUOMESSA 131
1. Kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisdoktriinista ja sen merkityksestä ihmisoikeussopimusten oikeusvaikutuksille 131
2. Ihmisoikeussopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamisratkaisut 142
2.1. Vuoden 1966 yleisiä ihmisoikeussopimuksia edeltänyt aika (-1970) 143
2.1.1. Orjuutta koskeva kansainvälinen yleissopimus 143
2.1.2. Orjuutta koskevan sopimuksen muutospöytäkirja ja lisäsopimus.. 143

2.1.3. Ekskurssi: Pariisin rauhansopimus ... 143
2.1.4. Vuoden 1949 Geneven yleissopimukset I-IV ... 144
2.1.5. Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja ... 146
2.1.6. Naisten valtiollisia oikeuksia koskeva yleissopimus ... 147
2.1.7. Yleissopimus joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi ... 147
2.1.8. Suostumusta avioliittoon, vähimmäisavioikää ja avioliittojen kirjaamista koskeva yleissopimus ... 148
2.1.9. Yleissopimus avioliitossa olevan naisen kansalaisuudesta ... 149
2.1.10. Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus ja pöytäkirja ... 150
2.1.11. Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus. 150
2.1.12. Yleissopimus syrjinnän vastustamisesta opetuksen alalla ... 150
2.2. Vuoden 1966 yleissopimusten vaihe (1970-1986) ... 152
2.2.1. Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus ... 152
2.2.2. Ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskeva yleissopimus ... 154
2.2.3. TSS-sopimus ja KP-sopimus ... 155
2.2.4. Geneven yleissopimusten vuoden 1977 lisäpöytäkirjat I-II ... 159
2.2.5. Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus ... 162
2.3. Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaihe (1988-) ... 163
2.3.1. Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus ... 163
2.3.2. Euroopan ihmisoikeussopimus ja lisäpöytäkirjat ... 164
2.3.3. Ekskurssi: sopimus Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten käsittelyyn osallistuvien oikeuksista ... 169
2.3.4. Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi tehty eurooppalainen yleissopimus ... 169
2.3.5. Euroopan sosiaalinen peruskirja ja lisäpöytäkirja ... 170
2.3.6. KP-sopimuksen toinen valinnainen pöytäkirja ... 172
2.3.7. Yleissopimus lapsen oikeuksista ... 172
2.3.8. Seuraava ihmisoikeussopimus: YK:n siirtotyöläissopimus 1990 ... 174
2.4. Kansainvälisessä työjärjestössä laadittujen ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisesta Suomessa ... 174
2.4.1. Pakollista työtä koskeva sopimus (ILO 29) ... 176
2.4.2. Sopimus ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja sen suojelusta (ILO 87) ... 176
2.4.3. Sopimus järjestäytymisoikeudesta ja kollektiivisesta neuvotteluoikeudesta (ILO 98) ... 177
2.4.4. Sopimus pakkotyön poistamisesta (ILO 105) ... 177
2.4.5. Miesten ja naisten samapalkkaisuussopimus (ILO 100) ... 177
2.4.6. Työllisyyspolitiikkaa koskeva yleissopimus (ILO 122) ... 178
2.4.7. Sopimus samanlaisen sosiaaliturvan myöntämisestä ulkomaalaisille kuin maan omille kansalaisille (ILO 118) ... 178
2.4.8. Työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää koskeva yleissopimus (ILO 111) ... 178
2.4.9. Sopimus julkisen sektorin järjestäytymisoikeudesta (ILO 151) ... 180

2.4.10. Sopimus perheenhuoltovelvollisten työntekijöiden kohtelusta (ILO 156) ... 180
2.4.11. Valmisteltavana oleva ratifiointi (ILO 169) ... 180
3. Ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisratkaisujen ja niiden oikeusvaikutusten arviointia ... 181
3.1. Kansainvälisen työjärjestön sopimusten erityispiirteistä ... 181
3.2. Periodisointi on vain kuvaus ... 183
3.3. Laintasoisuus muodostunut säännönmukaiseksi – mitä siitä seuraa? ... 184
3.4. Aikaisempien voimaansaattamisratkaisujen täydentäminen ... 185
3.5. Voimaansaattamistekniikassa on korjattavaa ... 185
3.6. Onko voimaansaattamisratkaisujen avulla tehtävissä jaottelu "self-executing" -luonteisiin ja muihin sopimusmääräyksiin? ... 187
3.7. Oikeusvaikutukset ilman voimaansaattamista ... 188
3.8. Keihin voimaansaattamisen velvoittava vaikutus ulottuu? ... 189
3.9. Seuraako blankettimuotoisesta voimaansaattamisesta *lex posterior* -säännön määräävyys? ... 193

V. IHMISOIKEUS- JA PERUSOIKEUSNORMIT LAKIEN SOVELTAMISESSA ... 196
1. Lähtökohdaksi: Suomen valtiosäännön paradoksaalisuus ... 196
2. Hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin tulkinnasta ... 198
2.1. Eräitä aiempia kannanottoja ... 198
2.2. Tulkintamalli hallitusmuodon 92.2 §:n säännökselle ... 199
2.3. Veli-Pekka Viljasen kritiikki ja vastaus siihen ... 203
3. Ihmisoikeusmääräysten sovellettavuus lainkäytössä ... 209
4. Oikeustapausaineiston valintaperusteista ... 211
5. Korkein oikeus ... 215
5.1. Perusoikeusnormit korkeimmassa oikeudessa ... 215
5.1.1. KKO 1979 II 28: lain sanamuodon rajoilla ... 216
5.1.2. KKO 1981 II 157: sanan päässä lain perustuslainmukaisuuden tutkimisesta ... 217
5.1.3. KKO 1984 II 95: perusoikeuksien suoran soveltamisen malli ... 219
5.1.4. Muita perusoikeusrelevantteja KKO:n ratkaisuja ... 220
5.2. Ihmisoikeusnormit korkeimmassa oikeudessa ... 222
5.2.1. KKO 1990: 67: sananvapaudesta syytesidonnaisuuteen ... 223
5.2.2. KKO 1981: 84: ihmisoikeussopimusten läpimurto ... 224
5.2.3. Lausunnot rikoksentekijän luovuttamisesta ... 225
5.3. Eräitä perusoikeus- ja ihmisoikeusrelevantteja asiaryhmiä ... 229
6. Muiden yleisten tuomioistuinten ratkaisuja ... 231
6.1. Perusoikeus- tai ihmisoikeusnormit rangaistuksen perusteena ... 231
6.2. Ihmisoikeusnormit syytetyn tukena ... 234
6.3. Korvausvaatimukset vapaudenmenetyksestä ... 238
6.4. Muita tilanteita ... 240
7. Korkein hallinto-oikeus ... 241
7.1. KHO 1979 I 4: esimerkki perusoikeus- ja ihmisoikeustapauksesta ... 242
7.2. KP-sopimuksen soveltamistapaukset ... 244
7.3. Ihmisoikeusnormit ulkomaalaisasioissa ... 246
7.4. Ihmisoikeusnormien vaikutus muissa KHO:n ratkaisuissa ... 249

7.5. Hallitusmuodon 10 § KHO:ssa ... 251
7.6. Muita HM II luvun soveltamistapauksia ... 254
7.7. Yhdenvertaisuutta koskeva käytäntö ... 257
7.8. HM II luvun ulkopuolella olevat perusoikeussäännökset ... 258
8. Muut tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset ... 260
8.1. Todettuja normiristiriitoja ... 260
8.2. Muita perusoikeus- ja ihmisoikeustapauksia ... 263
8.3. Yli klassisten vapausoikeuksien piirin ... 264
9. Näkökohtia ylimpien lainvalvojien perusoikeus- ja ihmisoikeusvalvonnasta. 266
9.1. Lähtökohtia ja ensimmäiset ihmisoikeusviittaukset ... 266
9.2. Todettuja normiristiriitoja ... 267
9.3. Syyttäjästä neuvonantajaksi ... 268
9.4. Ihmisoikeusnormien sääntövaikutus ... 270
9.5. Ihmisoikeusnormit standardeina ... 271
9.6. Ihmisoikeusnormien periaatevaikutus ... 273
10. Arviointia perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien soveltamisesta suomalaisessa lainkäytössä ... 273
10.1. Perustuslainmukainen laintulkinta – perusoikeuksien suora sovellettavuus – lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen ... 273
10.2. Ihmisoikeusnormit ylimmissä tuomioistumissa ... 276
10.3. Perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien sääntövaikutus ja periaatevaikutus ... 279
10.4. Standardivaikutusta ei ole hyödynnetty ... 281
10.5. Virkasyyte on perusoikeus- tai ihmisoikeusnormin loukkauksen mahdollinen seuraus ... 282
10.6. Väitteet ihmisoikeusnormin ja kansallisen lain ristiriidasta eivät ole yleensä menestyneet ... 283
10.7. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten ratkaisujen merkitys lainsoveltajille ... 284
10.8. Perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien soveltamisen kehitysnäkymiä ... 287
10.9. Ihmisoikeusnormien soveltamiskäytäntö ja tutkimuksessa kehitetty malli ... 287

VI. IHMISOIKEUS- JA PERUSOIKEUSNORMIEN VAIKUTUS LAINSÄÄTÄJÄN TOIMINNASSA ... 290
1. Suomen perusoikeusjärjestelmästä ja sen muutostendensseistä ... 290
2. Ihmisoikeusnormien velvoittavuus suhteessa lainsäätäjään ... 295
2.1. Onko eduskunta Suomen kansainvälisten sopimusten sitoma? ... 296
2.2. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien erillisyysteesi ... 299
2.3. Ihmisoikeuksien aineellinen suoja ... 303
3. Ihmisoikeusnormien erilaisia vaikutustapoja suomalaisen lainsäätäjän toiminnassa ... 304
3.1. Normiristiriitojen korjaaminen: ihmisoikeusnormit lainsäätäjään kohdistuvina sääntöinä ... 305
3.1.1. Varaumien poistaminen ... 305
3.1.2. Valvontaelinten huomautukset ... 307
3.1.3. Muuten havaitut ristiriidat ... 310
3.1.4. Ristiriitojen poistaminen on osa voimaansaattamista ... 311

3.2. Muita sääntövaikutuksen ilmenemistapoja ... 312
3.3. Selviä standarditilanteita ... 315
3.4. Ihmisoikeusnormit lainsäätäjään kohdistuvina periaatteina ... 316
3.5. Ihmisoikeussopimukset lainsäädäntöohjelmina ... 318
3.6. Ihmisoikeussopimukset ja lainsoveltajan ohjaaminen ... 321
3.7. Ihmisoikeudet ja perustuslainsäätäjä ... 324
3.8. Esimerkkejä ihmisoikeusnormien vaikutuksen vähättelystä ... 325
4. Ihmisoikeusnormit lainvalmistelussa ja lakien vahvistusvaiheessa ... 326
5. Ihmisoikeusnormit ja eduskunta muutoin kuin lainsäädäntövallan käyttäjänä ... 328
6. Kokoavia havaintoja ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien vaikutuksesta lainsäädäntömenettelyssä ja eduskunnan työssä ... 330
6.1. Kansainväliset sopimukset velvoittavat välittömästi eduskuntaa ja muita ylimpiä valtioelimiä ... 330
6.2. Säännöt, periaatteet ja standardit lainsäädäntömenettelyssä ... 330
6.3. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien erillisyydestä ... 332
6.4. Myös positiiviset velvoitteet kaipaavat institutionalisoitua valvontaa ... 334
6.5. Ihmisoikeussopimusten toteuttaminen on kokonaisuus ... 334
6.6. Tarvitaanko yhä uusia ihmisoikeussopimuksia? ... 335

VII. EPILOGI: IHMISOIKEUS- JA PERUSOIKEUSNORMIT OSANA VALTIOSÄÄNNÖN KOKONAISUUTTA ... 337
1. Demokratia ja ihmisten oikeudet ... 337
2. Perustuslain uudistamisen näköaloja ... 342

SUMMARY ... 349

Sopimushakemisto ... 365

Oikeustapaushakemisto ... 367

Asiahakemisto ... 373

KIRJALLISUUSLUETTELO

Aall, Jørgen: Menneskerettighetskonvensjonene som rettskildefaktor i intern norsk rett. Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 102 (1989): 613-639.

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Helsinki 1982.

Aarnio, Aulis: The Rational as Reasonable. A Treatise on Legal Justification. Dordrecht 1987.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989.

Aarnio, Aulis: Ottakaamme oikeussäännöt vakavasti. Oikeus, vol. 18 (1989): 112-122. (1989a)

Aarnio, Aulis: Kansainvälinen yhdentyminen ja oikeuslähdeoppi. Teoksessa Laakso 1991.

Aikio, Pekka: Saamelaisia koskevista lainsäädäntöhankkeista. Oikeus, vol. 19 (1990): 109-113.

Akkermans, P.W.C.: The Protection of Human Rights in the Netherlands. Kansallinen raportti valtiosääntöoikeuden maailmanjärjestön (IACL) II kongressissa Pariisissa ja Aix-en-Provencessa 1987. (moniste)

Ala-Kurhila, Voitto: Viranhaltijan oikeus kuntansa viranomaisten kannanottojen julkiseen arvostelemiseen. Suomen kunnallislehti 1979: 8 s. 8-9.

Alexy, Robert: Theorie der Grundrechte. Frankfurt am Main 1986.

Alexy, Robert: Individuelle Rechte und kollektive Güter. Alustus Lundissa 22.-25.8.1986 pidetyssä seminaarissa. (moniste) (1986a)

Alexy, Robert: Rights, Legal Reasoning, and Rational Discourse. Alustus Helsingin yliopistossa 28.9.1990 pidetyssä seminaarissa. (moniste)

Algotsson Karl-Göran: Medborgarrätten och regeringsformen. Debatten om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen under 1970-talet. Göteborg 1987.

Alkema, E.A.: The European Convention on Human Rights and the Netherlands Legal Order. Netherlands International Law Review, vol. 23 (1976): 317-328.

Alkema, E.A.: Fundamental Human Rights and the Legal Order of the Netherlands. Teoksessa van Panhuys ym. 1980.

Alkema, E.A.: Foreign Relations in the Netherlands Constitution of 1983. Netherlands International Law Review, vol. 31 (1984): 307-331.

Alkema, E.A.: The Legal Protection of International Human Rights - Some Aspects of the Netherlands Practice. JFT, vol. 121 (1985): 1-28.

Alkema, Evert Albert: The Third-Party Applicability or "Drittwirkung" of the European Convention on Human Rights. Teoksessa Matscher – Petzold 1988.

American Society of International Law: Proceedings of the 80th Annual Meeting, Washington, D.C. 1988.

Andenæs, Johs.: Statsforfatningen i Norge. Sjette reviderte utgave. Oslo 1986.

Basic Texts. Human Rights in International Law. Council of Europe; Directorate of Human Rights. Strasbourg 1985.

Bengtsson, Bertil: Om lagprövning från domstolssynpunkt. Svensk Juristtidning, vol. 74 (1989): 671- 682.

Berlin, Isaiah: Two Concepts of Liberty. Teoksessa Quinton, Anthony (ed.): Political Philosophy. Oxford 1967.

Betten, Lammy: Towards a Community Charter of Fundamental Social Rights. Netherlands Quarterly of Human Rights, vol. 7 (1989): 77-97.

Betten, Lammy – Jaspers, Teun: The Netherlands. Teoksessa Jaspers – Betten 1988.

Betænkning nr. 682. Kundgørelse og opfyldelse af traktater. København 1973.

Betænkning nr. 1220. Den europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret. København 1991.

Bjerkén, Torsten: Judicial Review of Legislative Acts in Sweden - How the Supreme Administrative Court Interprets the Constitution. Kansallinen raportti valtiosääntöoikeuden maailmanjärjestön (IACL) I kongressissa Belgradissa 1983. (moniste)

Björkholm, Mikaela: Finska myndigheternas tvångsåtgärder mot främmande fartyg. Teoksessa Wetterstein, Peter (red.): Finsk jurisdiktion över främmande fartyg. Del II. Åbo 1986.

Björksten, S.R.: Virallisen vastaväittäjän lausunto. Lakimies, vol. 30 (1932): 244-256.

Björne, Lars: Oikeusjärjestelmän kehityksestä. Vammala 1979.

Boe, Erik – Helgesen, Jan: Oversikt over juridisk metode og statsrett. Gjøvik 1989.

Bossuyt, Marc J.: The Direct Applicability of International Instruments on Human Rights (with special reference to Belgian and U.S. law). Teoksessa L'effet direct en droit belge des traités internationaux et général et des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme en particuler. Collection de droit International, vol. 11. Bruxelles 1981.

Bossuyt, Marc J.: Guide to the "Travaux Préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights. Dordrecht 1987.

Boumans, Etienne – Norbart, Monica: The European Parliament and Human Rights. Netherlands Quarterly of Human Rights, vol. 7 (1989): 36-56.

Boyle, Kevin: Practice and Procedure on Individual Applications under the European Convention on Human Rights. Teoksessa Hannum 1984.

Broms, Bengt: Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta. Vammala 1967.

Broms, Bengt: Kansainvälinen oikeus. Vammala 1978.

Broms, Bengt: The United Nations. Helsinki 1990.

Brown, L. Neville – Jacobs, Francis G.: The Court of Justice of the European Communities. London 1989.

Brownlie, Ian (ed.): Basic Documents on Human Rights. Oxford 1981.

Brownlie, Ian: System of the Law of Nations. State Responsibility. Part I. Oxford 1983.

Brusiin, Otto: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Vammala 1938.

Bruun, Niklas: Työsopimuslain 17 §:n 3 momentin tulkinnasta. Juhlajulkaisu Antti Suviranta. Helsinki 1983.

Bruun, Niklas – Koskinen, Pirkko K.: Tasa-arvolaki. Helsinki 1986.

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo: Uusi virkamiesoikeus. Keuruu 1988.

Buergenthal, Thomas: The Effect of the European Convention on Human Rights on the Internal Law of Member States. International and Comparative Law Quarterly, Supplement 11 (1965): 76-106.

Buergenthal, Thomas: To Respect and to Ensure; State Obligations and Permissible Derogations. Teoksessa Henkin 1981.

Buergenthal, Thomas: International Human Rights in a Nutshell. St. Paul, Minnesota 1988.

Burkens, M.C.B.: The Complete Revision of the Dutch Constitution. Netherlands International Law Review, vol. 29 (1982) s. 323-336.

Cappelletti, Mauro: Judicial Review in the Contemporary World. Indianapolis – Kansas City – New York 1971.

Cappelletti, Mauro: The Judicial Process in Comparative Perspective. Oxford 1989.

Carlé, Pia – Hendriks, Aart: Danish Domestic Law and the European Convention on Human Rights. Neljännessä pohjoismaisessa ihmisoikeusseminaarissa Kööpenhaminassa 1987 esitetty raportti. (moniste)

Carty, Anthony: The Decay of International Law? A reappraisal of the limits of legal imagination in international affairs. Manchester 1986.

Cassese, Antonio: Human Rights in a Changing World. Worcester 1990.

Cassese, A. – Clapham, A. – Weiler, J.: 1992 - What are our Rights? An Agenda for a Human Rights Action Plan. Florence 1989.

Christensen, Bent: Domstolene og lovgivningsmagten. Ugeskrift for Retsvæsen, vol. 124 (1990) B: 73-83.

Christensen, Peter: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk rett. Juhlajulkaisu Curt Olsson, Helsinki 1989.

Clapham, Andrew: All-European System of Human Rights Protection; The Role of the European Community. European University Institute, Florence 1990 (moniste).

A Compilation of International Instruments. United Nations Centre for Human Rights. New York 1988.

Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation. Washington 1987. (Constitution 1987)

Corell, Hans: Incorporation of the European Convention Seen from a Swedish Point of View. Teoksessa Rehof – Gulmann 1989.

Corell, Hans: The European Convention on Human Rights: Swedish Experiences – Thoughts for the Future. Teoksessa Studier... 1990.

Crawford, James (ed.): The Rights of Peoples. Oxford 1988.

Daes, Erica-Irene A.: The Individual's Duties to the Community and the Limitations on Human Rights and Freedoms under Article 29 of the Universal Declaration of Human Rights; A Contribution to the Freedom of the Individual under Law. Geneva 1983.

Danelius, Hans: De mänskliga rättigheterna - räcker 2 kap. RF eller behövs mer? Svensk Juristtidning, vol. 72 (1987): 645-652.

Danelius, Hans: Europadomstolen och den svenska rättsordningen. Svensk Juristtidning, vol. 74 (1989): 653-670.

Danelius, Hans: Mänskliga rättigheter. Fjärde upplagan, Stockholm 1989 (1989a).

D'Arcy, Leo: European Community Law and Human Rights. Textbook. London 1989.

van Dijk, Pieter: Domestic Status of Human-Rights Treaties and the Attitude of the Judiciary; the Dutch Case. Teoksessa Nowak, Manfred - Steurer, Dorothea - Tretter, Hannes (Hrsg./Eds.): Fortschritt im Bewusstsein der Grund- und Menschenrechte; Progress in the Spirit of Human Rights. Festschrift für Felix Ermacora. Kehl am Rhein 1988.

van Dijk, Pieter: Dutch Experience with the European Convention in Domestic Law. Teoksessa Rehof - Gulmann 1989.

van Dijk, Pieter: Universal Legal Principles of Fair Trial in Criminal Proceedings. Teoksessa Rosas – Helgesen 1990.

van Dijk, P. – van Hoof, G.J.H.: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Deventer 1984.

van Dijk, P. – van Hoof, G.J.H.: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Deventer 1990.

Dolva, Trond: Den europeiske menneskerettighetskonvensjon: Rettighetene og

gjennomføringen. Teoksessa Dolva, Trond – Opsahl, Torkel: Europarådets menneskerettighetskonvensjon og Norge. Mysen 1982.

Dolva, Trond: Pro et Contra Incorporation of the European Convention into Scandinavian Law. Teoksessa Rehof – Gulmann 1989.

Dolva, Trond: Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner og intern norsk rett. Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 103 (1990): 121-133.

Drzemczewski, Andrew Z.: European Human Rights Convention in Domestic Law. A Comparative Study. Oxford 1983.

Drzemczewski, Andrew Z.: The Growing Impact of the European Human Rights Convention upon National Case Law. The Law Society's Gazette 1987: 561-563.

Drzemczewski, Andrew Z.: The Council of Europe's Position. Teoksessa Implementation 1989.

Drzewicki, Krzysztof: The Status of International Human Rights Instruments in Domestic Law. Teoksessa Rosas 1990.

Dubouis, Louis: Alminnelige rettsgrunnsetninger og beskyttelse av menneskerettighetene i EF-retten. Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 101 (1988): 799-813.

Dullen, Russell M. Jr.: An Overview of European Community Protection of Human Rights, with Some Special References to the U.K.. Common Market Law Review, vol. 27 (1990): 761-790.

Dworkin, Ronald: Taking Rights Seriously. Bath 1978.

Eckhoff, Torstein: Rettsvesen og rettsvitenskap i U.S.A. Oslo 1953.

Eckhoff, Torstein: Når foreligger kollisjon mellom rettsregler? Teoksessa Nordisk gjenklang; Festskrift till Carl Jacob Arnholm. Oslo 1969.

Eckhoff, Torstein: Rettskildelære. Oslo 1971.

Eckhoff, Torstein: Høyesterett som grunnlovens vokter. Jussens Venner, vol. 11 (1976): 1-34.

Eckhoff, Torstein: Rettskildelære. 2. reviderte utgave. Otta 1987.

Eckhoff, Torstein – Sundby, Nils Kristian: Rettssystemer. Systemteoretisk innføring i rettsfilosofien. Oslo 1976.

Ehdotus laiksi yhteiskunnan toimintojen turvaamisesta poikkeusoloissa. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 6/1987. Helsinki 1987.

Eide, Asbjørn – Eriksen, Håkon – Helgesen, Jan Erik – Opsahl, Torkel: Rettsstaten og menneskerettsstaten; Et internasjonelt perspektiv på en nasjonal debatt. Nordisk Administrativt Tidsskrift, vol. 66 (1985): 32-45.

Eide, Asbjørn: Menneskerettigheter i det norske rettssystem fra 1814 til ca. 1970. Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 103 (1990): 39-59.

Eilschou Holm, Niels: En sag for Menneskerettighedsdomstolen. Herlev 1980.

Eilschou Holm, Niels: The Danish Ombudsman and the European Convention on Human Rights. Scandinavian Studies in Law, vol. 30 (1986): 77-100.

Elster, Jon – Slagstad, Rune (eds.): Constitutionalism and Democracy. Cambridge 1988.

Ely, John Hart: Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review. Cambridge, Massachusetts 1980.

Encyclopedia of Public International Law. Published under the Auspices of the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law under the Direction of Rudolf Bernhardt. Vol. 7. Amsterdam - New York - Oxford 1984.

Erades, L.: International Law and the Netherlands Legal Order. Teoksessa van Panhuys ym. 1980.

Erades, L. – Gould, Wesley L.: The Relation between International Law and Municipal Law in the Netherlands and in the United States. Leyden 1961

Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus I. Helsinki 1924.

Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus II. Porvoo 1925.
Eriksson, Lars D.: Retroaktivitetsförbudet i belysning av stadgandena i regeringsformen § 5 och § 6. Lisensiaatintutkimus, Helsingin yliopisto 1969.
Eriksson, Lars D.: Domstolarnas förändrade roll. Juhlajulkaisu Paavo Kastari. Vammala 1978.
Eriksson, Lars D.: Ulkomaalaisten oikeuksista ja oikeusturvasta Suomessa. Lakimies, vol. 81 (1983): 1-15.
Eriksson, Lars D. – Kangas, Urpo: Ålandsfrågan. Helsingfors 1988.
Eriksson, Lars D. – Scheinin, Martin: Kansalais- ja poliittiset oikeudet. Teoksessa Helminen – Lång 1988.
Euroopan ihmisoikeusyleissopimus. VAPK-kustannus ja ulkoasiainministeriö. Helsinki 1990.
Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi. Päätösasiakirja. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Helsinki 1975.
Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige. Justitiedepartementet, Ds Ju 1986: 3.
Evans, Vincent: The Practice of European Countries where Direct Effect is Given to the European Convention on Human Rights in Internal Law. Teoksessa Proceedings of the Colloquy about the European Convention on Human Rights in Relation to Other International Instruments for the Protection of Human Rights. Strasbourg 1979.
Falk, Richard: The Rights of Peoples (In Particular Indigenous Peoples). Teoksessa Crawford 1988.
Fatouros, A.A.: International Law in the New Greek Constitution. American Journal of International Law, vol. 70 (1976): 492-506.
Fawcett, J.E.S.: The Application of the European Convention on Human Rights. Oxford 1987.
Favoreu, Louis – Jolowicz, John–Anthony (publié): Le Controle Juridictionnel des Lois. Paris 1986.
Foster, Nigel: The European Court of Justice and the European Convention for the Protection of Human Rights. Human Rights Law Journal, vol. 8 (1987): 245-272.
Frowein, Jochen A.: Federal Republic of Germany. Teoksessa Jacobs – Roberts 1987.
Frände, Dan: Den straffrättsliga legalitetsprincipen. Ekenäs 1989.
Føllesdal, Dagfinn – Hilpinen, Risto: Deontic Logic: An Introduction. Teoksessa Hilpinen 1981.
Förhandlingarna vid det 31 nordiska juristmötet i Helsingfors 19-21 augusti 1987, Del II. Vammala 1988.
Gaja, G.: Italy. Teoksessa Jacobs – Roberts 1987.
Gottberg-Talve, Eva: Isyyden kumoaminen, biologinen totuus ja asianosaisten edut. Lakimies, vol. 85 (1987): 808-845.
Gulmann, Claus: The Position of International Law within the Danish Legal Order. Nordisk Tidsskrift for International Ret, vol. 52 (1983): 3-4 s. 45-52.
Gulmann, Claus: Denmark, Teoksessa Jacobs – Roberts 1987.
Habermas, Jürgen: Towards a Communication-Concept of Rational Collective Will-Formation. A Thought-Experiment. Ratio Juris, vol. 2 (1989): 2 s. 144-154.
Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.
Hallberg, Pekka: Hallitusmuodon soveltamisesta hallintolainkäytössä. Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala. Vammala 1982.
Hallberg, Pekka: Vilken betydelse har de konstitutionella grundrättigheterna i förvaltningsrättsliga ärenden? JFT, vol. 121 (1985): 491-499.
Hallberg, Pekka: Hallintolainkäytön linjanvetoa. Korkeimman hallinto-oikeuden merkittäviä

ratkaisuja. Helsinki 1990.
Hallberg, Pekka: Kokous, mielenosoitus ja ihmisoikeudet. Lakimies, vol. 88 (1990): 566-578. (1990a)
Hallituksen esityksen laatimista koskevat ohjeet. Helsinki 1980.
Hannikainen, Lauri: CSCE State Adherence to Human Rights Conventions. Teoksessa Rosas – Helgesen 1990.
Hannikainen, Lauri: Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law. Historical Development, Criteria, Present Status. Helsinki 1988.
Hannikainen, Lauri: Valtionsisäinen vs. kansainvälinen toimivalta ihmisoikeuskysymyksissä. Teoksessa Helminen – Lång 1988. (1988a)
Hannikainen, Lauri: Kansallisen hätätilan sääntely kansainvälisessä oikeudessa. Teoksessa Tuori – Scheinin 1988. (1988b)
Hannikainen, Lauri – Rosas, Allan: The Implementation of International Humanitarian Law in Finland. Teoksessa Rosas 1990.
Hannum, Hurst (– Lillich, Richard B.): Materials on International Human Rights and U.S. Constitutional Law. Charlottesville, Virginia 1985. (Hannum 1985)
Hannum, Hurst (ed.): Guide to International Human Rights Practice. Ann Arbor, Michigan 1984.
Hannuniemi, Anja: Rikoslain 2 luvun 12 §:n tarkoittamista yhteisöistä ja yleisistä laitoksista. Defensor Legis, vol. 68 (1987): 738-765. (1987)
Hannuniemi, Anja: Osittaisesta virkavastuusta. Defensor Legis, vol. 68 (1987): 511-522. (1987a)
Hansson, Bengt: An Analysis of Some Deontic Logics. Teoksessa Hilpinen 1981.
Hart, H.L.A.: The Concept of Law. Oxford 1981.
von Hebel, Herman: Statistics on the Case-Law of the Supreme Court of the Netherlands. Käsikirjoitus 1988.
Heinonen, Liisa: Työttömyysturvan työvoimapoliittiset edellytykset. Selvitys työttömyysturvalautakunnan ja vakuutusoikeuden vuoden 1988 valitusratkaisuista. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M: 77, Helsinki 1991.
Heinonen, Olavi: Ihmisoikeudet oikeuslähteenä. Lakimies, vol. 88 (1990): 501-505.
Heinonen, Olavi: Kansainvälinen yhdentyminen ja oikeuslähdeoppi (kommenttipuheenvuoro). Teoksessa Laakso 1991.
Heinonen, Olavi: Korkeimman oikeuden rooli muuttuvassa ympäristössä. Lakimies, vol. 89 (1991): 229-240. (1991a)
Heiskanen, Veijo: The Relation of International and Municipal Law. The Finnish Yearbook of International Law, vol. 1 (1990): 154-265.
Helgesen, Jan: Om den såkalte "konstitusjonelle sedvanerett". Jussens venner, vol. 12 (1977): 193-240.
Helgesen, Jan: Er det fruktbart å operere med begrepet "motstrid mellom retsregler", eller løses problemene best via harmonisering av rettskildefaktorer allene? Jussens venner, vol. 14 (1979): 1-13.
Helgesen, Jan: Teorier om "Folkerettens stilling i norsk rett". Oslo 1982.
Helgesen, Jan: Minoriteter og urbefolkninger i folkeretten. Vähemmistöt ja alkuperäiskansat kansainvälisessä oikeudessa. Teoksessa Utriainen 1988.
Helminen, Marjut – Lång, K.J. (toim.): Kansainväliset ihmisoikeudet. Helsinki 1987.
Helminen, Marjut – Lång, K.J. (toim.): Kansainväliset ihmisoikeudet. Helsinki 1988 (2. painos).
Henkin, Louis (ed.): The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political

Rights. New York 1981.
Heringa, Aalt Willem: Equal Remuneration as a Self-Executing Social Right. SIM Newsletter, vol. 8 (1984): 10-15.
Heringa, Aalt Willem: Sociale grondrechten. Hun plaats in de gereedschapskist van de rechter. Gravenhage 1989.
Hidén, Mikael: Lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen (HM 92 §). Lakimies, vol. 62 (1964): 587-595.
Hidén, Mikael: Näkökohtia lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollista. JFT, vol. 104 (1968): 459-487.
Hidén, Mikael: Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala 1970.
Hidén, Mikael: Perusoikeudet hallitusmuodon II luvussa. Oikeustiede - Jurisprudentia, vol. 1 (1971): 3-117.
Hidén, Mikael: Lisänäkökohtia valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuudesta. Lakimies, vol. 71 (1973): 106-111.
Hidén, Mikael: Säädösvalvonta Suomessa. I Eduskuntalait. Vammala 1974.
Hidén, Mikael: Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi ja lainsäätäjä. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen. Vammala 1975.
Hidén, Mikael: Sananvapautta ja järjestyksenpitoa. Juhlajulkaisu Paavo Kastari. Vammala 1978.
Hidén, Mikael: Tulkinnan muuttaminen valtiosäännön kehittämiskeinona. Politiikka, vol. 25 (1983): 377-388.
Hidén, Mikael: Eduskunnan asema kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimusten käsittelyssä. Kansainoikeus - Ius Gentium, vol. 3 (1986): 130-137.
Hidén, Mikael: Juristen och grundlagen. Teoksessa Förhandlingarna 1988.
Hidén, Mikael: Perusoikeuksien ottamisesta vakavasti. Erään tapauksen virittämiä ajatuksia argumenteista ja niiden relevanssista. Juhlajulkaisu Jaakko Pajula I. Keuruu 1989.
Hidén, Mikael – Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Helsinki 1989 (5. painos).
Higgins, R.: United Kingdom. Teoksessa Jacobs – Roberts 1987.
Hilf, M.: The Protection of Fundamental Rights in the Community. Teoksessa Jacobs 1976.
Hilpinen, Risto (ed.): Deontic Logic: Introductory and Systematic Readings. Dordrecht 1981.
Hofmann, Rainer: Aspects of Establishing an All-European System of Human Rights Protection. Heidelberg 1990 (moniste)
Hohfeld, Wesley Newcomb: Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. Westport, Connecticut 1978.
Hohnerlein, Eva-Maria: Federal Republic of Germany. Teoksessa Jaspers – Betten 1988.
Holmberg, Erik – Stjernquist, Nils: Vår författning. Sjunde upplagan. Stockholm 1988.
Holmes, Stephen: Precommitment and the Paradox of Democracy. Teoksessa Elster – Slagstad 1988.
Holt-Christensen, Nina: Gælder menneskerettighederne i Danmark? Juristen 1989: 2 s. 48-57.
Horn, Frank: Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties. Amsterdam 1988.
Human Rights Committee: Selected Decisions under the Optional Protocol. Second to sixteenth sessions. Geneva 1985.
Implementation in National Law of the European Convention on Human Rights. Proceedings of the Fourth Copenhagen Conference on Human Rights. Copenhagen 1989. (Implementation 1989)
Initial Report of Finland on the Implementation of the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tasa-arvojulkai-

suja. Sarja B: Tiedotteita 2/1988.
International Labour Conventions and Recommendations 1919-1981. International Labour Office. Geneva 1982.
Iwasawa, Yuji: The Doctrine of Self-Executing Treaties in the United States: A Critical Analysis. Virginia Journal of International Law, vol. 26 (1986) s. 627-692.
Jackson, John H.: United States. Teoksessa Jacobs – Roberts 1987.
Jacobs, Francis G. (ed.): European Law and the Individual. Amsterdam 1976.
Jacobs, Francis G.: Introduction. Teoksessa Jacobs – Roberts 1987.
Jacobs, Francis G. – Roberts, Shelley (eds.): The Effect of Treaties in Domestic Law. Somerset 1987.
Jaspers, A.Ph. C.M. – Betten, L.: 25 Years European Social Charter. Deventer 1988.
Jensen, Asbjørn: Incorporation of the European Convention Seen from a Danish Point of View. Teoksessa Rehof – Gulmann 1989.
Jensen, Søren Stenderup: Folkeretten som retskilde i dansk ret. Ugeskrift for Retsvæsen, vol 124 (1990) B: 1-11.
Jiménez de Aréchaga, Eduardo: Self-Executing Provisions of International Law. Teoksessa Hailbronner, Kay – Ress, Georg – Stein, Torsten (Hrsg.): Staat und Völkerrechtsordnung. Festschrift für Karl Doehring. Würzburg 1989.
Joustie, Heikki: Poliisin valtuuksista ja HM 10 §:n takaamista poliittisista perusoikeuksista. Lakimies vol. 68 (1970): 362-373.
Joutsamo, Kari: The Role of Preliminary Rulings in the European Communities. Turku 1979.
Joutsamo, Kari: Sopimusmääräysten valtionsisäisestä velvoittavuudesta Suomessa. Lakimies, vol. 80 (1982): 429-446.
Joutsamo, Kari: The Direct Effect of Treaty Provisions in Finnish Law. Nordisk Tidsskrift for International Ret, vol. 52 (1983): 3-4 s. 34-44.
Joutsamo, Kari: Euroopan yhteisö – eurooppaoikeus. Mänttä 1987.
Joutsamo, Kari (toim.): Euroopan yhteisö, Rooman sopimus ja keskeinen normisto. Turku 1988.
Joutsamo, Kari - Möttölä, Kari: Taloudellinen integraatio. Teoksessa Joutsamo – Rosas – Rotkirch 1980.
Joutsamo, Kari – Rosas, Allan – Rotkirch, Holger (toim.): Kansat ja oikeus. Helsinki 1980.
Justander, Kalle: Lasten oikeudet. Teoksessa Helminen – Lång 1988.
Jyränki, Antero: Näkökohtia Suomen perusoikeusjärjestelmästä. Lakimies, vol. 66 (1968): 977-1002.
Jyränki, Antero: Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919-1976. Vammala 1978.
Jyränki, Antero: Perustuslain säätämisestä ja muuttamisesta Itävallassa. Lakimies, vol. 80 (1982): 316-334.
Jyränki, Antero: Perustuslakivaliokunta lakien perustuslainmukaisuuden valvojana. Oikeus, vol. 13 (1984): 293-297.
Jyränki, Antero: Constitutional Definition of Rights and Freedoms. Yleisraportti valtiosääntöoikeuden maailmanjärjestön (IACL) II kongressissa Pariisissa ja Aix-en-Provencessa 1987. (moniste)
Jyränki, Antero: Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Helsinki 1989.
Jyränki, Antero: Euroopan ihmisoikeussopimus ja Suomi. Luonnos kokonaisvaltaiseksi tarkasteluksi. Juhlajulkaisu Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1991.

Jyränki, Antero – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Valtio; Eilen – tänään – huomenna. Turku 1986.
Jääskinen, Niilo: Euroopan talousalueen institutionaalinen ja valtiosääntöoikeudellinen ulottuvuus. Oikeus, vol. 19 (1990): 211-223.
Kahn-Freund, Otto: The European Social Charter. Teoksessa Jacobs 1976.
Kaira, Kaarlo: Eräistä valtuutus- ja ristiriitasäännöksistä Suomen oikeudessa. Lakimies, vol. 29 (1931): 1-25.
Kaira, Kaarlo: Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932.
Kaira, Kaarlo: Valtiosopimuksista, niiden tekemisestä ja oikeudellisesta vaikutuksesta. Helsinki 1932. (1932a)
Kaira, Kaarlo: Valtiosopimusten välittömästä oikeusvaikutuksesta Suomen oikeuden mukaan. Defensor Legis, vol. 14 (1933): 47-59 ja 69-82.
Kaira, Kaarlo: Valtiosopimusten sisällyttämisestä valtionsisäiseen oikeuteen ja eräistä erikoisista valtiosopimusten soveltamistapauksista. Lakimies, vol. 35 (1937): 456-473.
Kairinen, Martti: Erilaisista juridisista oikeuksista. Juhlajulkaisu Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1991.
Kanger, Stig: New Foundations for Ethical Theory. Teoksessa Hilpinen 1981.
Kansainvälisen työjärjestön perussääntö ja Philadelphian julistus. ILO-asiakirjoja 1/1985. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 1985.
Kansainvälisiä ihmisoikeusasiakirjoja I. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Helsinki 1978.
Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunta. Toimintakertomus nro 1 vuosilta 1966-1967 (moniste).
Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunta. Toimintakertomus nro 2 vuosilta 1968-1969 (moniste).
Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunta. Toimintakertomus nro 3 vuosilta 1970-1971 (moniste).
Karapuu, Heikki: Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta. Muistio valtiosääntökomitealle 14.10.1971. (moniste)
Karapuu, Heikki: Kansalaisen velvollisuudet ja perustuslaki. Juhlajulkaisu Paavo Kastari. Vammala 1978.
Karapuu, Heikki: Valtiosääntöuudistus vuonna 2000. Teoksessa Alanen, Jukka-Pekka (toim.): Hämäläis-Osakunnan Juristikerho 1935-1985. Hämeenlinna 1985.
Karapuu, Heikki: Perusasioita perusoikeuksista. Oikeustiede - Jurisprudentia, vol. 19 (1986): 67-124.
Karapuu, Heikki: Naisten syrjintä, opetusministeriö ja ihmisoikeudet. Teoksessa Kangas, Urpo – Tuori, Kaarlo: Liber amicorum Carolo Makkonen deditus. Helsinki 1986. (1986a)
Karapuu, Heikki: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Teoksessa Helminen – Lång 1988.
Karapuu, Heikki: Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen velvoittavuus. Teoksessa Myntti 1988a. (1988a)
Karapuu, Heikki: Perustuslaki ja työttömyys. Juhlajulkaisu Jaakko Pajula II. Keuruu 1989.
Karapuu, Heikki – Pellonpää, Matti: Ihmisoikeuksien kansainvälinen suojelu. Teoksessa Joutsamo – Rosas – Rotkirch 1980.
Karapuu Heikki – Rosas, Allan: The Juridical Force of Economic, Social and Cultural Rights – Some Finnish Examples. Mennesker og Rettigheter, vol. 6 (1988): 4 s. 36-42.
Karapuu, Heikki – Rosas, Allan: Economic, Social and Cultural Rights in Finland. Teoksessa Rosas 1990.
Kari, Merja: Perusoikeuksien välitön soveltaminen viranomaistoiminnassa. Julkisoikeuden

pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto 1979.
Kastari, Paavo: Kansalaisten perusoikeuksista ja niiden turvaamisjärjestelmän erikoisluonteesta Suomessa. Lakimies, vol. 48 (1950): 735-750.
Kastari, Paavo: Uskonnonvapaus hallitusmuodon näkökulmasta. Lakimies, vol. 61 (1963): 287-311.
Kastari, Paavo: Milloin hallitusmuodon tarkoituksena on valtuuttaa ja milloin vain pidättää perusoikeuksiin liittyvästä seikasta "säädettäväksi lailla"? Lakimies, vol. 62 (1964): 225-244.
Kastari, Paavo: Korkeimpien oikeuksiemme aseman muodostuminen ja kysymys lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta. Lakimies, vol. 62 (1964): 909-921. (1964a)
Kastari, Paavo: Näkökohtia ns. ylivaltiollisten orgaanien toimivaltaa koskevien valtiosopimusten voimaansaattamisesta. Lakimies, vol. 64 (1966): 515-526.
Kastari, Paavo: Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Vammala 1972.
Kekkonen, Urho: Vallankäyttö ja vastuu. Eduskunta, valtioneuvosto, tasavallan presidentti. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen. Vammala 1975.
Kellberg, Love: Den svenska ställningen till Europadomstolen för mänskliga rättigheter. Teoksessa Studier... 1990.
Kelsen, Hans: Principles of International Law. New York 1952.
Kelsen, Hans: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre. Reinheim 1960.
Kelsen, Hans: Puhdas oikeusoppi. Porvoo 1968.
Kelsen, Hans: The Function of a Constitution. Teoksessa Tur – Twining 1986.
Kelsen, Hans: General Theory of Norms. Oxford 1991.
Keltanen, Tuulikki – Koskinen, Hannu (toim.): Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen hakemisto 1980-1989. Helsinki 1991.
Keränen, Vesa: Kehitysvammahuollon pakkokeinonormisto ja perusoikeudet. Helsinki 1988.
Kiss, Alexandre Charles: Permissible Limitations on Rights. Teoksessa Henkin 1981.
Kivivuori, Antti: Tuomarivaltio Suomesta? Oikeus, vol. 14 (1985): 42-50.
Klami, Hannu Tapani: Legal Heuristics: a Theoretical Skeleton. Oikeustiede – Jurisprudentia, vol. 15 (1982): 5-66
Klami, Hannu Tapani: On Rights and Duties. A logical analysis. Turku 1983.
Komiteanmietintö 1922: 2. Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietintö nro 2.
Komiteanmietintö 1958: 14. Ehdotus laiksi valtion ja kunnan vahingonkorvausvastuusta perusteluineen.
Komiteanmietintö 1967: A 12. Seksuaalisuusrikoskomitean mietintö.
Komiteanmietintö 1969: A 25. Työsopimuslakikomitean mietintö.
Komiteanmietintö 1974: 27. Valtiosääntökomitean välimietintö.
Komiteanmietintö 1977: 71. Ulkomaalaistoimikunta 1976:n mietintö.
Komiteanmietintö 1979: 60. Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö.
Komiteanmietintö 1980: 31. Päivähoidon kasvatustavoitekomitean mietintö.
Komiteanmietintö 1982: 44. Tasa-arvolakitoimikunnan mietintö.
Komiteanmietintö 1983: 49. Valtiosäännön tarkistamiskomitean mietintö.
Komiteanmietintö 1984: 1. Yhdistyslakikomitean mietintö.
Komiteanmietintö 1986: 16. Parlamentaarisen poliisikomitean mietintö.
Komiteanmietintö 1988: 39. Erämaakomitean mietintö.
Komiteanmietintö 1988: 40. Parlamentaarisen sotatilalakikomitean mietintö.
Komiteanmietintö 1988: 41. Siirtolaisuusasiain neuvottelukunnan mietintö XII. Suomen maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikka.

Komiteanmietintö 1989: 7. Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö.
Komiteanmietintö 1990: 7. Perustuslaki ja valtiontalous. Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistamiskomitean mietintö.
Komiteanmietintö 1990: 32. Ehdotus saamelaislaiksi. Saamelaisasiain neuvottelukunta.
Komiteanmietintö 1990: 37. Eduskunta ja ETA-lainsäädäntö. Peruskartoitus.
Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala 1979
Konstari, Timo: Virkamiehen ilmaisuvapaus. Vammala 1986.
Korkeimman hallinto-oikeuden esittelyn käsikirja. Helsinki 1985.
Korpijaakko, Kaisa: Saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi-Suomessa. Helsinki 1989.
Kortteinen, Juhani: Ilmaisuvapaus ja kiihotus kansanryhmän syrjintään eräiden Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten valossa. Oikeus, vol. 20 (1991): 94-107.
Koskenniemi, Martti: From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument. Helsinki 1989.
Koskenniemi, Martti: The Pull of the Mainstream. Michigan Law Review, vol. 88 (1990): 1946-1962.
Koskinen, Ilkka: Ammatillinen yhdistymisvapaus – ihmisoikeus ILO:ssa. Kansainoikeus - Ius Gentium, vol. 3 (1986): 203-220.
Kulla, Heikki: Yhdenvertaisuudesta lain edessä. Teoksessa Kairinen, Martti (toim.): Jurisprudentia Turkuensis. Helsinki 1986.
Kulla, Heikki: Tuomarivaltiosta ja sen torjumisesta. Juhlajulkaisu Allan Huttunen. Turku 1988.
Kuosma, Tapio: KHO 8.11.1988 T 4462 (oikeustapauskommentti). Lakimies, vol. 86 (1988): 1039-1043.
Kuosma, Tapio: Oikeusministeriön päätös 20.8.1990 n:o 2003/541/90 OM (oikeustapauskommentti). Lakimies, vol. 88 (1990): 944-950.
Kuosma, Tapio: Valtiosopimusten valtionulkoisesta sitovuudesta ja valtionsisäisestä velvoittavuudesta. Defensor Legis, vol. 71 (1990) s. 471-479. (1990a)
Kuosma, Tapio: Uusi ulkomaalaislaki. Helsinki 1991.
Kuosma, Tapio: KKO 1990: 167 (oikeustapauskommentti). Lakimies, vol. 89 (1991): 581-584. (1991a)
Laakso, Seppo: Puhtaan oikeusopin problematiikkaa. Oikeustiede – Jurisprudentia, vol. 13 (1980): 91-183.
Laakso, Seppo (toim.): Euroopan integraatio ja Suomen oikeus. Jyväskylä 1991.
Lainvalmistelijan opas. Kansainväliset asiat. Oikeusministeriön lainsäädäntöosasto 1973.
La Pergola, Antonio – Del Duca, Patrick: Community Law, International Law and the Italian Constitution. American Journal of International Law, vol. 79 (1985): 598-621.
Lappalainen, Juha: KKO 1990: 67 (oikeustapauskommentti). Lakimies, vol. 88 (1990): 779-785.
Lappi-Seppälä, Tapio: Rangaistuksen määräämisestä I. Teoria ja yleinen osa. Vammala 1987.
Lapsen uskontokunta -työryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1989: 15.
Lehtimaja, Lauri: International Human Rights and Domestic Legality: Experiences of the Finnish Parliamentary Ombudsman. Teoksessa Rosas 1990.
Liljenfeldt, Robert – Latvala, Jorma: Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (6 artikla) hovioikeuden näkökulmasta. Vaasa 1990. (moniste)
Lillich, Richard B.: The Role of Domestic Courts in Promoting International Human Rights Norms. New York Law Review, vol. 24 (1978): 153-177.
Lillich, Richard B. (ed.): U.S. Ratification of the Human Rights Treaties. With or Without

Reservations? Charlottesville, Virginia 1981.
Lillich, Richard B. (ed.): International Human Rights Instruments. A Compilation of Treaties, Agreements and Declarations of Especial Interest to the United States. Buffalo, New York 1983.
Lillich, Richard B.: The Role of Domestic Courts in Enforcing International Human Rights Law. Teoksessa Hannum 1984.
Lillich, Richard B.: The Constitution and International Human Rights. American Journal of International Law, vol. 83 (1989): 851-862.
Lillich, Richard B.: The United States Constitution and International Human Rights Law. Harvard Human Rights Journal, vol. 3 (1990): 53-81.
Lindholm, Tore: Prospects for Research on the Cultural Legitimacy of Human Rights: The Cases of Liberalism and Marxism. Oslo 1990.
Locke, John: Two Treatises of Government. New York 1965.
Louekoski, Matti: Ihmisoikeussopimukset avaamassa Suomen perusoikeussäännösten solmuja. Juhlajulkaisu Jaakko Pajula I. Keuruu 1989.
Lång, K.J.: Kansainvälisen työjärjestön toiminta ihmisoikeuksien edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi työelämässä. Sosiaalinen aikakauskirja, vol. 63 (1969): 317-322.
Lång, K.J.: Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmä. Teoksessa Helminen – Lång 1988.
Länsineva, Pekka: Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja demokraattinen normikontrolli. Juhlajulkaisu Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1991.
Mahkonen, Sami: Lapsen oikeuksien sopimus ja sen merkitys Suomessa. Lakimies, vol. 88 (1990): 41-58.
Makkonen, Kaarle: Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Vammala 1981.
Malt, Gert-Fredrik: The Rationality of Existing Methods for the Solution of Conflicts within a System of Positive Law. 3rd Benelux-Scandinavian Symposium on Legal Theory, 1991 (moniste).
Mann, F.A.: Further Studies in International Law. Oxford 1990.
Manninen, Sami: Hallitusmuodon 10 §:n ja painovapauslain erityissuhteesta. Lakimies, vol. 88 (1990): 406-434.
Manninen, Sami: Valtuuttavan lain nojalla annetun säännöksen perustuslainmukaisuuden tutkimisesta. Juhlajulkaisu Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1991.
Manninen, Sami: KKO 1990: 151 (oikeustapauskommentti). Lakimies, vol. 89 (1991): 574-581. (1991a)
Maresceau, M.: Belgium. Teoksessa Jacobs – Roberts 1987.
Marie, Jean-Bernard: International Instruments Relating to Human Rights. Classification and Chart showing ratifications as of 1 January 1991. Human Rights Law Journal, vol. 12 (1991): 27-42.
Marks, Stephen: The Complaint Procedure of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Teoksessa Hannum 1984.
Mathieu, Vittorio: Prolegomena to a Study of Human Rights from the Standpoint of the International Community. Teoksessa Philosophical Foundations of Human Rights. Mayenne 1986.
Matikainen, Jaana: Suomi ja vuoden 1966 ihmisoikeussopimukset. Raportti Suomen osallistumisesta kansainväliseen lainsäädäntöyhteistyöhön. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 90. Helsinki 1988
Matscher, Franz – Petzold, Herbert (eds.): Protecting Human Rights; The European Dimension. Studies in Honour of Gérard J. Wiarda. Kassel 1988.
Maus, Ingeborg: The Differentiation between Law and Morality as a Limitation of Law.

Teoksessa Aarnio, Aulis – Tuori, Kaarlo (eds.): Law, Morality, and Discursive Rationality. Helsinki 1989.

McGoldrick, Dominic: The Human Rights Committee. Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights. Oxford 1991.

McWhinney, Edward: Supreme Courts and Judicial Law-Making: Constitutional Tribunals and Constitutional Review. Dordrecht 1986.

Melander, Göran: The Effect of Treaty Provisions in Swedish Law. Nordisk Tidsskrift for Internationel Ret, vol. 53 (1984): 3-4 s. 63-70.

Meres-Wuori, Ora: Toimivaltasuhteet kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä. Helsinki 1990.

Merikoski, Veli: Kansalaisten perusoikeuksista. Lakimies, vol. 30 (1932): 89-116.

Merikoski, Veli: Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta. Helsinki 1935.

Merikoski, Veli: Kansa ja kansanvalta. Valtiosääntöuudistuksen lähtökohtia. Keuruu 1974.

Meron, Theodor: Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law. Oxford 1989.

Merrills, J.G.: The Development of International Law by the European Court of Human Rights. Manchester 1988.

Message from the President of the United States Transmitting Four Treaties Pertaining to Human Rights. Senate Executives C, D, E, and F, 95th Congress, 2d Session. Teoksessa Lillich 1981.

Meuwissen, D.H.M.: The Relationship between International and Municipal Law and Fundamental Rights. Netherlands International Law Review, vol. 24 (1977) Special Issue 1/2 s. 189-204.

Mikkelsen, Niels: Introduction of the Working Paper. Teoksessa Implementation... 1989.

Mikkelsen, Niels: The Implementation in National Law of the Rights and Freedoms Embodied in the European Convention on Human Rights. Teoksessa Implementation... 1989. (1989a)

Mill, John Stuart: Utilitarianism, On Liberty, and Considerations on Representative Government. New York 1980.

Modeen, Tore: The International Protection of National Minorities in Europe. Ekenäs 1969.

Modeen, Tore: UNESCO-konventionen mot diskriminering inom undervisningen och Ålandsöarna. JFT, vol. 112 (1976): 139-166.

Modeen, Tore: Om Ålandsöarnas nationalitetsskydd. JFT, vol. 112 (1976): 343-345. (1976a)

Monikulttuuriseen Suomeen. Syrjintää selvittävän työryhmän muistio. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1990. Helsinki 1990.

Mosler, Hermann (Hrsg.): Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Länderberichte und Rechtsvergleichung. Internationales Kolloquium veranstaltet vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Köln – Berlin 1962.

Myjer, Egbert: Dutch Interpretation of the European Convention: A Double System? Teoksessa Matscher – Petzold 1988.

Myntti, Kristian (red.): Finländska mänskorättsperspektiv. Åbo 1987.

Myntti, Kristian: Det militära arreststraffet och artikel 9 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Teoksessa Myntti 1987. (1987a)

Myntti, Kristian: Rättsmedel mot rasism och rasdiskriminering i finsk lagstiftning. Mennesker og Rettigheter, vol. 6 (1988): 3 s. 51-58.

Myntti, Kristian (toim.): Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ja Suomi. Åbo 1988. (1988a)

Myntti, Kristian: Mänskliga rättigheter och frihetsberövande i Finland. Åbo 1988. (1988b)

Mäenpää, Olli: Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeusturvan takeet hallintoasioissa. Lakimies, vol. 87 (1989): 281-318.

Mäenpää, Olli: Ihmisoikeudet hallintolainkäytössä. Juhlajulkaisu Turun yliopiston oikeus-

tieteellinen tiedekunta 1991.
Mäkelä, Klaus (toim.): Tieteen vapaus ja tutkimuksen etiikka. Helsinki 1987.
Möller, Gustaf: Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja prosessioikeudesta. Lakimies, vol. 88 (1990): 579-592.
Netherlands Quarterly of Human Rights, vol. 8 (1990): 329-330. Appendix III. State of Ratifications of Major Human Rights Conventions as of 1 July 1990.
Nettheim, Garth: "Peoples" and "Populations" - Indigenous Peoples and the Rights of Peoples. Teoksessa Crawford 1988.
Niemi-Kiesiläinen, Johanna: Pakolaisoikeus. Helsinki 1989.
Nieminen, Liisa: Ihmisoikeuksien historiaa. Teoksessa Helminen – Lång 1988.
Nieminen, Liisa: Perusoikeuksien emansipatoriset mahdollisuudet? Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus legaalistrategioiden rajoista. Helsinki 1990.
Nieminen, Liisa: Lasten perusoikeudet. Helsinki 1990. (1990a)
NOU (Norges offentlige utredninger) 1972: 16. Gjennomføring av lovkonvensjoner i norsk rett.
Nousiainen, Kevät: Naisen oikeudet – ihmisen oikeudet. Teoksessa Helminen – Lång 1988.
Nowak, Manfred: Allgemeine Bemerkungen zur Europäischen Menschenrechtskonvention aus völkerrechtlicher und innerstaatlicher Sicht. Teoksessa Ermacora, Felix – Nowak, Manfred – Tretter, Hannes (Hrsg.): Die Europäische Menschenrechtskonvention in der Rechtsprechung der österreichischen Höchstgerichte. Wien 1983.
Nowak, Manfred: The Implementation of the European Convention on Human Rights in Austria. Teoksessa Implementation 1989.
Nowak, Manfred: UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar. Kehl am Rhein 1989. (1989a)
Nowak, Manfred: Neue Entwicklungen im Bereich des Internationalen Menschenrechtsschutzes und Österreich. Teoksessa Rechtsstaatliche Fragen Heute und Morgen. Wien 1990.
Nørgaard, Carl Aage: Statement. Teoksessa Implementation 1989.
O'Hagan, Timothy: The End of Law? Oxford 1984.
Olsson, Curt: Om rättsutveckling genom dom. Lakimies, vol. 82 (1984): 1182-1201.
Opsahl, Torkel: Trenger Norge en ny grunnlov? Lov og rett, Norsk juridisk tidsskrift 1989: 451-464.
Opsahl, Torkel: The General Comments of the Human Rights Committee. Teoksessa Jekewitz, Jürgen – Klein, Karl Heinz, Kühne, Jörg Detlef – Petersmann, Hans – Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.): Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung. Festschrift für Karl Josef Partsch zum 75. Geburtstag. Berlin 1989. (1989a)
Opsahl, Torkel: Menneskerettighetene og rettsstaten. Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 103 (1990): 167-176.
van Panhuys, H.F. – Heere, W.P. – Jitta, J.W. Josephus – Sik, Ko Swan – Stuyt, A.M. (eds.): International Law in the Netherlands. Volume III. Sijthoff & Noordhoff - Alpen aan den Rijn 1980.
Paulson, Stanley L.: On the Status of the Lex Posterior Derogating Rule. The Liverpool Law Review, vol. 5 (1983: 1): 5-18.
Paulson, Stanley L.: On the Status of the Lex Posterior Derogating Rule. Teoksessa Tur – Twining 1986.
Paust, Jordan J.: Litigating Human Rights: A Commentary on the Comments, Houston Journal of International Law, vol. 4 (1981): 81-100.
Paust, Jordan J.: Incorporating Human Rights into Domestic Constitutional Law. Kansallinen

raportti valtiosääntöoikeuden maailmanjärjestön (IACL) II kongressissa Pariisissa ja Aix-en-Provencessa 1987. (moniste)

Paust, Jordan J.: Self-Executing Treaties. The American Journal of International Law, vol. 82 (1988): 760-783.

Pekkanen, Raimo: Euroopan ihmisoikeussopimuksen evolutiivisesta tulkinnasta. Lakimies, vol. 89 (1991): 353-365.

Pellonpää, Matti: Ihmisoikeussopimukset ja Suomi. Näkökohtia kansainvälisen ihmisoikeusnormiston sisällöstä ja sen merkityksestä Suomen perusoikeusjärjestelmän täydentäjänä erityisesti viimeaikaisten kehitysvaiheiden valossa. Julkaisussa Perusoikeustyöryhmän muistio 1982.

Pellonpää, Matti: Expulsion in International Law. A Study in International Aliens Law and Human Rights with Special Reference to Finland. Helsinki 1984.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 21/1988. Helsinki 1989. (1988)

Pellonpää, Matti: Ulkomaalaisten oikeudet kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen mukaan. Teoksessa Helminen – Lång 1988. (1988a)

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja sen merkityksestä Suomelle. Lakimies, vol. 88 (1990): 521-544.

Pellonpää, Matti: The Implementation of the European Convention on Human Rights in Finland. Teoksessa Rosas 1990. (1990a)

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Jyväskylä 1991.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitys perus- ja ihmisoikeussuojan kehitykselle Suomessa. Teoksessa Laakso 1991. (1991a)

Pere, Ilkka: Kunnallisen viranhaltijan ilmaisuvapaudesta. Suomen kunnallislehti 1979: 8 s. 10-11.

Perusoikeustyöryhmän muistio. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1982. Helsinki 1982.

Pescatore, Pierre: Conclusion. Teoksessa Jacobs – Roberts 1987.

Petrén, Hans: Verkningar i svensk rätt av ratifikationen av Europakonventionen. Teoksessa Sudberg, Jacob (red.): Lagar, rättigheter, och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Karlskrona 1984.

Pohjolainen, Teuvo: Kansalaisten perusoikeudet ja poikkeuslainsäädäntö. Tutkimus perusoikeuksia koskevien poikkeuslakien tavoitteista ja merkityksestä eri väestöryhmille. Tampere 1980.

Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo: Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Tampere 1990.

Pokka, Hannele: Ihmisoikeudet – totta vai liturgiaa? Juhlajulkaisu Jaakko Pajula I. Keuruu 1989.

Polak, Jimmy M. & Polak, Maurice V.: Faux Pas ou Pas de Deux? Recent Developments in the Relationship between the Legislature and the Judiciary in the Netherlands. Netherlands International Law Review, vol. 33 (1986): 371-411.

Polakiewicz, Jörg – Jacob-Foltzer, Valérie: The European Human Rights Convention in Domestic Law: the Impact of the Strasbourg Case-Law in States where Direct Effect is given to the Convention. Human Rights Law Journal, vol. 12 (1991): 65-84 ja 125-142.

Postema, Gerald J.: In Defence of 'French Nonsense'. Fundamental Rights in Constitutional Jurisprudence. Teoksessa MacCormick, Neil – Bankowski, Zenon (eds.): Enlightenment, Rights and Revolution. Essays in Legal and Social Philosophy. Aylesbury 1989.

Problems arising from the co-existence of the United Nations Covenants on Human Rights

and the European Convention on Human Rights. Differences as regards the Rights Guaranteed. Report of the Committee of Experts on Human Rights to the Committee of Ministers. Strasbourg 1970 (moniste).

Puhakka, Y.W.: Ulkovaltojen kanssa tehdyt sopimukset, joissa on lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Lakimies, vol. 33 (1931): 290-301.

Pöyhönen, Juha: Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Vammala 1988.

Pöyhönen, Seppo: Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten vaikutus Suomen lainsäädäntöön. Lakimies, vol. 74 (1976): 442-460.

Randall, Kenneth C.: Federal Courts and the International Human Rights Paradigm. Durham, North Carolina 1990.

Raunila-Härmälä, Marjatta: Kansainvälisen työjärjestön sopimusten voimaansaattamisesta: sopimukset, jotka sisältävät Ahvenanmaan itsehallintolainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Kansainoikeus - Ius Gentium, vol. 3 (1986): 187-202.

Raz, Joseph: Legal Principles and the Limits of Law. The Yale Law Journal, vol. 81 (1972): 823-854.

Recchia, Giorgio: Relations between Constitutional and International Law. Kansallinen raportti valtiosääntöoikeuden maailmanjärjestön (IACL) II kongressissa Pariisissa ja Aix-en-Provencessa 1987.

Regner, Göran: Mänskliga rättigheter – räcker andra kapitlet regeringsformen? Svensk Juristtidning, vol. 72 (1987): 677-686.

Rehof, Lars Adam – Gulmann, Claus: Human Rights in Domestic Law and Development Assistance Policies of the Nordic Countries. Dordrecht 1989.

Rehof, Lars Adam – Trier, Tyge: Menneskeret. København 1990.

Report of the Human Rights Committee. United Nations General Assembly Official Records, Supplement A/36/40. New York 1981.

Report of the Human Rights Committee. United Nations General Assembly Official Records, Supplement A/37/40. New York 1982.

Report of the Human Rights Committee. United Nations General Assembly Official Records, Supplement A/42/40. New York 1987.

Report of the Human Rights Committee. United Nations General Assembly Official Records, Supplement A/43/40. New York 1988.

Report of the Human Rights Committee. United Nations General Assembly Official Records, Supplement A/44/40. New York 1989.

Ress, Georg: The European Convention on Human Rights and States Parties: The Legal Effect of the Judgments of the European Court of Human Rights on the Internal Law and before Domestic Courts of the Contracting States. Teoksessa Maier, Irene (ed.): Protection of Human Rights in Europe. Proceedings of the Fifth International Colloquy about the European Convention on Human Rights. Heidelberg 1982.

Reuter, Paul: Introduction to the Law of Treaties. London 1989.

Riedel, Eibe: Theorie der Menschenrechtsstandards. Funktion, Wirkungsweise und Begründung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte mit exemplarischer Darstellung der Rechte auf Eigentum und Arbeit in verschiedenen Rechtsordnungen. Berlin 1986.

Riedel, Eibe H.: Assertion and Protection of Human Rights in International Treaties and their Impact in the Basic Law. Teoksessa Starck, Christian (ed.): Rights, Institutions and Impact of International Law according to the German Basic Law. Baden-Baden 1987.

Riepula, Esko: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien

tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907-1972 valtiopäivillä. Vammala 1973.
Riesenfeld, Stefan A.: The Doctrine of Self-Executing Treaties and U.S. v. Postal: Win at Any Price? American Journal of International Law, vol. 74 (1980): 892-904.
Rikollisuustilanne 1989. Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 1990.
Rikoslain kokonaisuudistus II. Rikoslakiprojektin ehdotus. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1989. Helsinki 1989.
de la Rochère, J.D.: France. Teoksessa Jacobs – Roberts 1987.
Roš, Mirko: Die unmittelbare Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention. Ein Beitrag zur Lehre der self-executing treaties. Zürich 1984.
Rosas, Allan: Några synpunkter på införlivandet av internationella fördrag med finländsk rätt. JFT, vol. 109 (1973): 506-514.
Rosas, Allan: Nordic Human Rights Policies. Current Research on Peace and Violence, vol. 9 (1986): 167-182.
Rosas, Allan: UNESCO och de "nya" mänskliga rättigheterna. Teoksessa Seppä 1986. (1986a)
Rosas, Allan: Sodan humanitaariset säännöt. Teoksessa Helminen – Lång 1988.
Rosas, Allan: Vuoden 1966 ihmisoikeussopimukset ja Suomi. Teoksessa Myntti 1988a. (1988a).
Rosas, Allan: The Nordic Countries and the International Protection of Human Rights. Nordic Journal of International Law, vol. 57 (1988): 424-441 (1988b)
Rosas, Allan: Stat, statsmakt, statsförvaltning - Några konstitutionella iakttagelser. Juhlajulkaisu Jaakko Pajula I. Keuruu 1989.
Rosas, Allan (ed.): International Human Rights Norms in Domestic Law. Finnish and Polish Perspectives. Helsinki 1990.
Rosas, Allan: Democracy and Human Rights. Teoksessa Rosas – Helgesen 1990. (1990a)
Rosas, Allan – Helgesen, Jan (eds.): Human Rights in a Changing East-West Perspective. London 1990.
Rosén, Gunnar: Sodan lait. Käsikirja. Helsinki 1988.
Ross, Alf: Om ret og retfærdighed. En indførelse i den analytiske retsfilosofi. København 1953.
Ross, Alf: Dansk statsforfatningsret I. København 1980.
Rossiter, Clinton (ed.): The Federalist Papers. Alexander Hamilton, James Madison, John Jay. Chicago 1961.
Rud, Jon: Prospects for Incorporation of the Convention into Norwegian Law. Teoksessa Implementation 1989.
Saario, Voitto: Kansainväliset sopimukset ja valtionsisäinen oikeusjärjestys. Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala. Vammala 1982.
Sainio, Toivo: Näkökohtia valtiosopimusten voimaansaattamisesta Ahvenanmaan maakunnassa. Lakimies, vol. 70 (1972): 734-761.
Salmenperä, Matti: Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten ratifiointimahdollisuuksien arvioinnissa noudatetuista periaatteista. Kansainoikeus - Ius Gentium, vol. 3 (1986): 138-146.
Saraviita, Ilkka: Valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan poikkeuslain käsittelystä ja muuttamisesta. Lakimies, vol. 67 (1969): 335-352.
Saraviita, Ilkka: Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen. Vammala 1971.
Saraviita, Ilkka: Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa. Tutkimus HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltamisesta kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin ja järjestöelinten päätöksiin, erityisesti silmällä pitäen jäsenvaltion täysivaltaisuuden rajoittamista ja muutoksia ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteissa.

Vammala 1973.
Saraviita, Ilkka: Synpunkter på skyddet för Ålands språk- och kulturförhållanden. JFT, vol. 112 (1976): 327-342.
Saraviita, Ilkka: Kansainvälisten järjestöjen sanktiojärjestelmät. Vammala 1977.
Saraviita, Ilkka: Suomen perusoikeusjärjestelmän kansainvälisoikeudellisista takeista. Juhlajulkaisu Paavo Kastari. Vammala 1978.
Saraviita, Ilkka: Kansainväliset sopimukset valtiosäännön kehittämiskeinona. Politiikka, vol. 25 (1983): 364-373.
Saraviita, Ilkka: Muutama sana Korkeimman oikeuden ennakkopäätösten sitovuudesta. Lakimies, vol. 83 (1985): 373-376.
Saraviita, Ilkka: YYA-sopimus. Tutkimus Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä ystävyydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta 6.4.1948 allekirjoitetusta sopimuksesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Helsinki 1989.
Saraviita, Ilkka: Onko Ruotsi Ahvenanmaan kieli- ja kulttuuriolojen säilymisen takaajavaltio? Oikeus, vol. 19 (1990): 136-139.
Saraviita, Ilkka: Perusoikeusuudistuksen näkymiä. Lakimies, vol. 89 (1991): 471-487.
Schachter, Oscar: The Obligation to Implement the Covenant in Domestic Law. Teoksessa Henkin 1981.
Scheinin, Martin: Omantunnonvapaus ja maanpuolustusvelvollisuus. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus aseistakieltäytymisoikeudesta ja perusoikeuksien sitovuudesta. Lisensiaatintutkimus, Turun yliopisto 1987.
Scheinin, Martin: Ihmisoikeuksista ja Euroopan neuvostosta. Oikeus, vol. 16 (1987): 407-412. (1987a)
Scheinin, Martin: Tietopaketti Suomen ihmisoikeustilanteesta. Ulkopolitiikka, vol. 24 (1987): 1 s. 33-36. (1987b)
Scheinin, Martin: Aseistakieltäytymisoikeus. Helsinki 1988.
Scheinin, Martin: KHO ann. 10.5.1988 (oikeustapauskommentti). Lakimies, vol. 86 (1988): 894-897. (1988a)
Scheinin, Martin: Ulkomaalaisten yhdistymisvapauden rajoituksista Suomessa. Kansainoikeus – Ius Gentium, vol. 5 (1988): 380-391. (1988b)
Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet ja lainsäätäjä. Teoksessa Myntti 1988a. (1988c)
Scheinin, Martin: Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen merkityksestä Suomelle. Ulkopolitiikka, vol. 25 (1988): 4 s. 52-55. (1988d)
Scheinin, Martin: Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suoja Suomessa kriisioloissa ja kriiseihin varauduttaessa. Teoksessa Tuori – Scheinin 1988. (1988e)
Scheinin, Martin: Selitysmalli hallintomenettelylain säätämisjärjestykselle. Oikeus, vol. 18 (1989): 421-422.
Scheinin, Martin: Uskonnonvapaus Suomen kouluissa. Oikeustiede – Jurisprudentia, vol. 22 (1989): 285-331. (1989a)
Scheinin, Martin: The Right to Say "No". Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, vol. 75 (1989): 345-356. (1989b)
Scheinin, Martin: The Status of Human Rights Conventions in Finnish Domestic Law. Teoksessa Rosas 1990.
Scheinin, Martin: Ihmisoikeussopimusten tarjoamat oikeussuojatiet. Lakimies, vol. 88 (1990): 545-565. (1990a)
Scheinin, Martin: Ihmisoikeusnormit ja Suomen lainsäädäntö. Teoksessa Niemi-Kiesiläinen, Johanna (toim.): Suomi ja ihmisoikeudet. Suomen Unesco-toimikunnan julkaisuja nro 49. Helsinki 1990. (1990b)

Scheinin, Martin: Legal Protection of Human Rights and Different Conceptions of Democracy. Teoksessa Maihofer, Werner – Sprenger, Gerhard: Revolution and Human Rights. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Beiheft Nr. 41. Stuttgart 1990. (1990c)

Schermers, Henry G.: Netherlands. Teoksessa Jacobs – Roberts 1987.

Schneebaum, Steven M.: International Law as Guarantor of Judicially-Enforceable Rights: A Reply to Professor Oliver. Houston Journal of International Law, vol. 4 (1981): 65-79.

Selvitys YK:n naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen ratifioinnin edellytyksistä ja tarvittavista lainsäädännöllisistä ja muista kehittämistoimenpiteistä. Valtioneuvoston kanslia, tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Helsinki 1981.

Seppä, Tarja (red.): De nya mänskliga rättigheterna. Publikation av Finlands Unesco-kommission nr 34. Helsingfors 1986.

Sevón, Leif: Om konventionsstyrd lagstiftning. JFT, vol. 110 (1974): 194-206.

Seyersted, Finn: The Relationship between National Law, International Law and the Law of International Organizations. Teoksessa Implementation 1989.

Shelton, Dinah – Garber, Larry – Kapp, Robert H.: Brief for Amicus Curiae. International Human Rights Law Group in Support of Petitioner, William Wayne Thompson. Washington, D.C. 1986.

Shelton, Dinah: Individual Complaint Machinery under the United Nations 1503 Procedure and the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. Teoksessa Hannum 1984.

Shestack, J.: The Foundations of Human Rights. Recueil des Cours. Institut International des Droits de l'Homme. Strasbourg 1989.

Sieghart, Paul: The International Law of Human Rights. New York 1983.

Sieghart, Paul: The Lawful Rights of Mankind. Oxford 1986.

Sinisalo, Kari: HM 921 § ja hallinnon lainalaisuus. Lakimies, vol. 66 (1968): 19-31.

Sinisalo, Kari: Poliisin toimivallan määräytyminen. Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Vammala 1971.

Sipponen, Kauko: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965.

Sjöblom, Gunnar: Some Democratic Regime Norms and Their Relations. Teoksessa Anckar, Dag – Nurmi, Hannu – Wiberg, Matti (eds.): Rationality and Legitimacy; Essays on Political Theory. Jyväskylä 1988.

Smith, Carsten: Om internasjonale menneskerettigheter og nasjonale domstoler. JFT, vol. 115 (1979): 471-486.

Smith, Carsten: Høyesterett – et politisk organ? Institutt for privatrett, Universitetet i Oslo, Stensilserie Nr. 85. Oslo 1982.

Smith, Carsten – Smith, Lucy: Norsk ret og folkeretten. Oslo 1982.

Smith, Eivind: Rettslig håndhevning av konstitusjonelle normer – i Europa og i Norge. Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 96 (1983): 77-131.

Smith, Eivind: Menneskerettighetene i den nasjonale rett i Frankrike og Norge. Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 103 (1990): 1-14.

Smith, Eivind: Domstolkontroll med lovgivning i Norge etter ca. 1970. Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 103 (1990): 88-120. (1990a)

Smith, Jean Edward (– Aiken, Sharryn – Koerner, Katherine): The Constitution and American Foreign Policy. St. Paul, Minnesota 1989. (Smith 1989)

Sondaal, H.H.M: Some Features of Dutch Treaty Practice. Netherlands Yearbook of International Law, vol. 19 (1988): 179-257.

SOU (Statens offentliga utredningar) 1974: 88. Medborgerliga fri- och rättigheter. Europakonventionen och europeiska sociala stadgan. Översikter utgivna av 1973 års fri- och rättighetsutredning. Stockholm 1974.
SOU 1974: 100. Internationella överenskommelser och svensk rätt. Stockholm 1974.
SOU 1975: 29. Medborgerliga fri- och rättigheter i vissa länder. Översikter utgivna av 1973 års fri- och rättighetsutredning. Stockholm 1975.
SOU 1975: 75. Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen. Betänkande av 1973 års fri- och rättighetsutredning. Stockholm 1975.
SOU 1978: 34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Betänkande av rättighetsutredningen. Stockholm 1978.
SOU 1987: 6. Folkstyrelsens villkor. Betänkande av folkstyrelsekommittén. Stockholm 1987.
Starke, J.G.: Human Rights and International Law. Teoksessa Kamenka, Eugene – Erh-Soon Tay, Alice (eds.): Human Rights. Ideas and Ideologies. London 1978.
Starke, J.G.: Introduction to International Law. London 1984.
Status of International Instruments. United Nations Centre for Human Rights. New York 1987.
Stone, Geoffrey R. – Seidman, Louis M. – Sunstein, Cass R. – Tushnet, Mark V.: Constitutional Law. Boston, Massachusetts 1986.
Studier i internationell rätt. Tillägnade Lars Hjerner efter hans avgång från Carl Lindhagens professur i internationell rätt vid Stockholms universitet. Göteborg 1990.
Sulkunen, Olavi: Työelämän oikeudet ja kansainvälinen työjärjestö. Teoksessa Helminen – Lång 1988.
Sundberg, Jacob: Om mänskliga rättigheter i Sverige eller en stillsam betraktelse över punkt VII i Helsingfors-dekalogen. Svensk Juristtidning, vol. 71 (1986): 653-694.
Sundberg, Jacob: The Swedish Experience of the European Convention: the View from Beneath. Akron Law Review, vol. 20 (1987): 649-670.
Sundberg, Jacob: Folkrätt och folkvett. Svensk Juristtidning, vol. 73 (1988): 401-436.
Sunstein, Cass R.: Constitutions and Democracies: an Epilogue. Teoksessa Elster – Slagstad 1988.
Suomen ensimmäinen raportti kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen toteuttamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tasa-arvojulkaisuja. Sarja B: Tiedotteita 1/1988.
Suontausta, Tauno: Rauhansopimus ja Suomen kansalaisten yleiset oikeudet sekä oikeusturva. Lakimies, vol. 47 (1949): 617-628.
Suviranta, Antti: Miten Kansainvälinen työjärjestö vaikuttaa Suomen työoikeuteen. Sosiaalinen aikakauskirja, vol. 63 (1969): 303-309.
Suviranta, Antti: On the Influence of International Labour Standards on Finnish Labour Law. Kansainoikeus – Ius Gentium, vol. 3 (1986): 123-129.
Swepston, Lee: Human Rights Complaint Procedures of the International Labor Organization. Teoksessa Hannum 1984.
Sveriges grundlagar 1989. Stockholm 1989.
Sztucki, Jerzy: The European Convention on Human Rights and the National Law. Nordic Journal of International Law, vol. 55 (1986): 219-231.
Söderström, Merja: Saamelaisten vähemmistöoikeuksista kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa. Om samernas rättigheter i ljuset av internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Teoksessa Utriainen 1988.
Takki, Tapio: Lainkäyttäjä lainsäätäjän työn jatkajana. Helsinki 1985.
Tala, Jyrki: Euroopan yhdentyminen ja Suomen oikeusjärjestelmä. Oikeus, vol. 19 (1990):

197-210.
Tasa-arvolakityöryhmän mietintö. Valtioneuvoston kanslian asettaman työryhmän mietintö, Helsinki 1983.
Taxell, Lars Erik: Rätt och demokrati. Åbo 1976.
Teubner, Gunther: Substantive and Reflexive Elements in Modern Law. Law & Society Review, vol. 17 (1983): 239-285.
Tiilikainen, Teija: Suomen valtiosopimusoikeuden perusteista. Oikeustiede – Jurisprudentia, vol. 23 (1990): 265-331.
Timonen, Pekka: Ennakkotapaukset ja niiden merkitys oikeuslähteenä. Mänttä 1987.
Tolonen, Hannu: Säännöt, periaatteet ja tavoitteet: Oikeuden, moraalin ja politiikan suhteesta. Oikeustiede – Jurisprudentia, vol. 22 (1989): 337-381.
Toman, Jiri: Quasi-Legal Standards and Guidelines for Protecting Human Rights of Detained Persons. Teoksessa Hannum 1984.
Tuori, Kaarlo: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyyppisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. Positiivisoikeudelliset tarkastelut. Vammala 1983.
Tuori, Kaarlo: Oikeusnormien asettamismenettelyt ja oikeuden kriisitendenssit. Politiikka, vol. 27 (1985): 189-203.
Tuori, Kaarlo: Tavoitteet ja periaatteet modernissa oikeudessa. Teoksessa Hietaniemi, Tapani (toim.): Aiheita Weberistä. Jyväskylä 1987.
Tuori, Kaarlo: Hätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä. Teoksessa Tuori – Scheinin 1988.
Tuori, Kaarlo: Oikeus, valta ja demokratia. Helsinki 1990.
Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin: Lukeeko hätä lakia? Helsinki 1988.
Tur, Richard – Twining, William (eds.): Essays on Kelsen. Oxford 1986.
Tähti, Aarre: Hallintomenettelylain toissijaisuus ja säätämisjärjestys. Oikeus, vol. 17 (1988): 426-432.
Tähti, Aarre: Säännöt, periaatteet ja perustuslakien normien joustavuus. Tutkimus säännöt-periaatteet -jaottelun edellytyksistä ja käyttökelpoisuudesta sekä eräiden oikeusnormien joustavuudesta Suomen valtiosääntöoikeuden kannalta. Lisensiaatintutkimus, Turun yliopisto 1989.
Tähti, Aarre: Vielä hallintomenettelylain säätämisjärjestyksestä. Oikeus, vol. 18 (1989): 265-269. (1989a)
Tähti, Aarre: Joustava tulkinta ja joustavat oikeusnormit. Näkökohtia joustavuudesta oikeudellisena käsitteenä ja ongelmana. Teoksessa Koskinen, Seppo (toim.): Joustavat normit ja joustava tulkinta. Turku 1990.
Tähti, Aarre: Ihmisoikeussopimus vai tulkinta? Näkökohtia suomalaisen virkatoiminnan ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen välisistä suhteista. Hallinnon tutkimus 1990: 125-132. (1990a)
Tähti, Aarre: Valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n vallitsevan tulkinnan arviointia. Lakimies, vol. 89 (1991): 37-69.
Tähti, Aarre: Sitovuus, yhdenmukaisuus ja yhdenvertaisuus sekä Euroopan ihmisoikeussopimus. Hallinnon tutkimus 1991: 63-69. (1991a)
Töllborg, Dennis: Personalkontroll. Stockholm – Lund 1986
Tønnesson, Kåre: Menneskerettighetserklæringene i det attende århundre og den norske grunnlov. Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 103 (1990): 30-38.
Törnudd, Klaus: Finland and the International Norms of Human Rights. Dordrecht 1986.
Ulsamer, Gerhard: Europäische Menschenrechtskonvention als innerstaatlich geltendes Recht der Bundesrepublik Deutschland. Teoksessa Frowein, Jochen Abr. – Ulsamer, Gerhard:

Europäische Menschenrechtskonvention und nationaler Rechtsschutz. Heidelberg 1985.
Utriainen, Terttu (toim.): Ihmisoikeudet ja vähemmistöt. Mänskliga rättigheter och minoriteter. Rovaniemi 1988.
Vanamo-Alho, Annikki: Euroopan neuvoston sosiaalinen peruskirja. Sosiaaliviesti 1989: 6 s. 11-15.
Vankeinhoidon vähimmäissäännöt. Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisuja 2/1987. Helsinki 1987.
Wellman, Carl: A Theory of Rights. Persons Under Laws, Institutions, and Morals. Totowa, New Jersey 1985.
Whyte, William Foote – Greenwood, Davydd J. – Lazes, Peter: Participatory Action Research; Through Practice to Science in Social Research. Teoksessa Whyte, William Foote (ed.): Participatory Action Research. Newbury Park, California 1991.
Wiebringhaus, H.: Introduction. Teoksessa Jaspers – Betten 1988.
Wienin seurantakokouksen loppuasiakirja. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Helsinki 1989.
Vieraiden valtioiden kanssa tehdyt sopimukset. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Helsinki 1990.
Vihma, Jyrki: Kansainvälinen työjärjestö ILO työelämän kehittäjänä. Vammala 1984.
Wikström, Kauko: Analyyttinen oikeusteoria ja julkisoikeus. Oikeustiede – Jurisprudentia, vol. 13 (1980): 225-261.
Wikström, Kauko: Oikeuskäytännön tulkinnasta. Erittely oikeusnormien soveltamistoiminnassa esitettävien väitteiden teoreettisista perusteista ja oikeuskäytännön rakenteesta. Vammala 1979.
Viljanen, Pekka: Virkarikoksista. Vammala 1984.
Viljanen, Pekka: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Jyväskylä 1990. (P. Viljanen 1990)
Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet ja lainsäätäjä. Eräitä näkökohtia suomalaisesta perusoikeuskäsityksestä historiallisen tarkastelun valossa. Teoksessa Myntti 1987.
Viljanen, Veli-Pekka: Kansalaisten yleiset oikeudet. Tutkimus suomalaisen perusoikeuskäsityksen muotoutumisesta autonomiakaudella ja itsenäisyyden ensi vuosina. Helsinki 1988.
Viljanen, Veli-Pekka: Ulottuuko perusoikeuksien vaikutus yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin? Juhlajulkaisu Allan Huttunen. Turku 1988. (1988a)
Viljanen, Veli-Pekka: Perustuslaki ja laintulkinta. Lakimies, vol. 88 (1990): 203-236. (Viljanen 1990)
Viljanen, Veli-Pekka: Lainsäätäjän velvollisuudesta suojella kansalaisten perusoikeuksia. Juhlajulkaisu Juhani Kyläkallio. Turku 1990. (Viljanen 1990a)
Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeussäännöksiin sisältyvistä lakivarauksista. Juhlajulkaisu Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1991.
Willke, Helmut: Stand und Kritik der neueren Grundrechtstheorie. Berlin 1975.
Winter, J.A.: Direct Applicability and Direct Effect; Two Distinct and Different Concepts in Community Law. Common Market Law Review, vol. 9 (1972): 425-438.
Wold, Terje: Den europeiske menneskerettskonvensjon og Norge. Teoksessa Legal Essays; A Tribute to Frede Castberg on the Occasion of His 70th Birthday. Halden 1963.
von Wright, Georg Henrik: A New System of Deontic Logic. Teoksessa Hilpinen 1981.
Wright, Quincy: National Courts and Human Rights – the Fujii Case. American Journal of International Law, vol. 45 (1951): 62-82.
Yearbook of the European Convention on Human Rights. Volume 6. The Hague 1963. (Yearbook ECHR 1963)

Yearbook of the European Convention on Human Rights. Volume 19. The Hague 1977. (Yearbook ECHR 1976)

Yearbook of the Human Rights Committee 1977-1978. Volume II, Documents. New York 1986. (Yearbook HRC 1977-1978 II)

Yearbook of the Human Rights Committee 1981-1982. Volume II, Documents. New York 1989. (Yearbook HRC 1981-1982 II)

Yearbook of the Human Rights Committee 1977-1978. Volume I, Summary Records. New York 1986. (Yearbook HRC 1977-1978 II)

Yearbook of the Human Rights Committee 1981-1982. Volume I, Summary Records. New York 1989. (Yearbook HRC 1981-1982 I)

Zahle, Henrik: Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering. København 1989. (Zahle 1989 I)

Zahle, Henrik: Dansk forfatningsret II. Regering, forvaltning og dom. København 1989. (Zahle 1989 II)

Zahle, Henrik: Dansk forfatningsret III. Menneskerettigheder. København 1989. (Zahle 1989 III)

Zajadlo, Jerzy: Some Remarks on the Relation of International Law to Internal Law in the Polish Legal System. Teoksessa Rosas 1990.

de Zayas, Alfred – Möller, Jakob Th. – Opsahl, Torkel: Ihmisoikeuskomitea kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen soveltajana sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan nojalla. Oikeustiede – Jurisprudentia, vol. 22 (1989): 385-454.

Zwaak, Leo: The Implementation of International Human Rights Treaties in the Dutch Legal Order. Teoksessa Implementation 1989.

Ådahl, Henry: Kan arbetstagare åläggas att utge skadestånd till tredje man innan utredning förebragts om att skadestånd inte kan indrivas av arbetsgivaren (SkadeståndsL 6: 2)? JFT, vol. 116 (1980): 182-192.

Ørebech, Peter: Lex superior-prinsippet – et spørsmål om grensen mellom grunnloven som fortolkningsfaktor og grunnloven som skranke. Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 100 (1987): 974-998.

LYHENTEET

AD	Arbetsdomstolens domar (Ruotsi)
ann.	annettu
av.	alaviite
Cir.	tuomiopiiri (circuit, Yhdysvallat)
Dall.	Dallas
Dnro	diaarinumero
ECHR	European Convention on Human Rights
ed.	toimittaja
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
et al.	ynnä muut
ETA	Euroopan talousalue
ETYK	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi
EV	Eduskunnan vastaus
EY	Euroopan yhteisö(t)
F.Supp.	Federal Supplement. United States District Court and Court of Claims Reports.
F.2d	Federal Reporter (2nd series)
HD	Högsta Domstolen (Ruotsi)
HE	Hallituksen esitys
HM	Suomen Hallitusmuoto
HRC	Ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee)
HRLJ	Human Rights Law Journal
Hrsg.	toimittaja
ibid.	samassa paikassa
ICJ	Kansainvälinen tuomioistuin (International Court of Justice)
II LaV	Toinen lakivaliokunta
ILO	Kansainvälinen työjärjestö (International Labour Organisation)
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
K	kertomus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
L	lausunto
LA	lakialoite
LaV	Lakivaliokunta
L.ed.	Lawyers' Edition
M	mietintö
NILR	Netherlands International Law Review
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
NJCM	Nederlands Juristencomite voor de Mensenrechten
NOU	Norges offentlige utredninger
NQHR	Netherlands Quarterly of Human Rights
NTIR	Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht
NYIL	Netherlands Yearbook of International Law
OAS	Amerikan valtioiden järjestö (Organization of American States)
OKa	Valtioneuvoston oikeuskansleri
passim	laajalti, teoksen eri kohdissa
PCIJ	Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin (Permanent Court of International Justice)
Pet.	Peters
PeV	Perustuslakivaliokunta
Prop.	hallituksen esitys (proposition, Ruotsi)
PuV	Puolustusasiainvaliokunta
P.2d	Pacific Reporter (2nd series)
RF	hallitusmuoto (regeringsformen, Ruotsi)
Rt	Norsk Retstidende
RÅ	Regeringsrättens arsbok (Ruotsi)
S.Ct	Supreme Court Reporter
SIM	Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten
Siv	Sivistysvaliokunta
SopS	sopimussarja (säädös- tai asetuskoelman)
SOU	Statens offentliga utredningar (Ruotsi)
SoV	Sosiaalivaliokunta
SuV	Suuri valiokunta
SvJT	Svensk Juristtidning
TA	toivomusaloite
TaV	Talousvaliokunta
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
TyövV	Työväenasiainvaliokunta
UaV	Ulkoasiainvaliokunta
UfR	Ugeskrift for Retsvæsen
UNESCO	Yhdistyneiden kansakuntien kasvatus- tiede ja kulttuurijärjestö (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
U.S.	United States Reports (Supreme Court)
v.	versus
VJ	valtiopäiväjärjestys
vol.	vuosikerta (volyymi)
vp.	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
ään.	äänestys

I. JOHDANTO: TUTKIMUSONGELMA

Tutkimukseni perustava kysymyksenasettelu koskee kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen oikeusjärjestyksessä. Teema on paitsi eräs valtiosääntöjen "ikuisista" ongelmista myös nyt 1990-luvulla erityisen ajankohtainen. Ihmisoikeudet ovat oikeusjärjestyksen tiukkaa kansallisuutta murtavan kansainvälistymisen tärkeä ulottuvuus. Tutkimuskohteenani on kansallisen ja kansainvälisen oikeuden suhde ihmisoikeuksien alueella ja Suomessa sovellettavan oikeusjärjestyksen sisäisenä ongelmana. Teema on edellyttänyt myös kansainvälisten ihmisoikeusnormien lähimmän aineellisen vastineen, perusoikeusnormien vaikutustapojen tutkimista.

1. Mitä tarkoitan oikeusjärjestyksellä?

Teoksen nimessä esiintyy *oikeusjärjestyksen* käsite. Termin käyttö sisältää oletuksen Suomessa sovellettavan oikeusnormiston koherenssista, systeemiyhteydestä. Oikeusjärjestys ei ole säädettyjen lakien ja muun normimateriaalin mekaaninen summa vaan sisäisesti järjestynyt oikeusnormien kokonaisuus[1]. Periaatteessa jokaista reaalimaailmassa tapahtuvaa inhimillistä tekoa voidaan arvioida Suomen oikeusjärjestyksen avulla: teko on Suomen oikeusjärjestyksen kannalta käsketty, sallittu tai kielletty. Oletus oikeuden systeemiyhteydestä sisältää myös kannan, jonka mukaan oikeusjärjestys ei voi "viime kädessä" olla sisäisesti ristiriitainen. Systeemiyhteyden eräänä lähtökohtana on ajatus rationaalisesta lainsäätäjästä: lakien soveltajat voivat lähteä siitä, ettei säädösmateriaali sisällä ainakaan tarkoitettuja aukkoja, kokonaisuuden kannalta tarpeettomia osia eikä ristiriitoja (Klami 1983 s. 41). Kun toisaalta oikeuden sisältöä ilmaisevat säädöstekstin yksittäiset normilauseet voivat konkreettisessa lainsoveltamistilanteessa näyttäytyä keskenään ristiriidassa olevina, osoittautuu välttämättömäksi erottaa toisistaan normi ja sitä edustava kielellinen ilmaisu, normilause (ks. Aarnio 1989 s. 65).

Viime kädessä oikeuden systeemiyhteys toteutuu tai "löydetään" vasta lakia sovellettaessa. Jokaisessa oikeudellisen ratkaisun kohteeksi tulevassa konkreettisessa tapauksessa on yritettävä löytää oikeuden systeemiyhteys, ylitettävä normilauseiden välillä näyttäytyvät ristiriidat ja otettava kantaa siihen, onko tietty inhimillinen teko käsketty, sallittu vai kielletty. Tilanteet, joissa oikeus näyttää olevan oikeutta vastassa, on ratkaistava oikeudellisesti. Olen siten omak-

---

1 En ole pitänyt tarpeellisena seurata suomalaisessa oikeusteoreettisessa keskustelussa usein tehtyä erottelua oikeus*järjestyksen* ja oikeus*järjestelmän* välillä. Jaottelussa edellinen termi vastaa lainsäätäjän asettamien oikeusnormien mekaanista summaa tai *valta*järjestystä, kun taas oikeusjärjestelmä on järkiperäisesti systematisoitu normijärjestys (ks. mm. Brusiin 1938 s. 37, Björne 1979 s. 1-4, Aarnio 1989 s. 289 ja Pöyhönen 1988 s. 39). Tekstissä käytän vain yhtä käsitettä (oikeusjärjestys), jolla tarkoitan systematisoitua normijärjestystä.

sunut "yhden ainoan oikean ratkaisun" teesin seuraavassa heikossa muodossa (eri vaihtoehdoista ks. Aarnio 1989 s. 266)2: oikeudellisiin ongelmiin on aina mahdollista esittää oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta paras ratkaisu.

Julkisoikeudellisten asioiden yhteys tämän tutkimuksen teemaan on ilmeinen: hallinnon lainalaisuusvaatimuksen (HM 92 §) mukaisesti kaikki viranomaiset ovat velvollisia tuntemaan koko oikeusjärjestyksen – myös Suomessa voimaansaatetut kansainväliset ihmisoikeussopimukset – ja soveltamaan sen kaikkia relevantteja osia ratkaistavikseen tulevissa tapauksissa.

Yksityisoikeudellisten asioiden sisällyttäminen kannanottoon saattaa sen sijaan oudoksuttaa: mitä tekemistä ihmisoikeussopimuksilla on yksityisten oikeussubjektien välisissä kiistoissa? Nykyaikaisessa perusoikeus- ja ihmisoikeuskirjallisuudessa kuitenkin korostetaan kansallisten perustuslakien perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusmääräysten horisontaalivaikutusta eli Drittwirkung-ulottuvuutta (ks. esimerkiksi Alkema 1988). Julkisen vallan negatiivisten ja positiivisten velvoitteiden ohella perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää myös toisiin yksityisiin subjekteihin kohdistuvia velvoitteita, vähintäänkin oikeuden käytön sietämisen muodossa.

Yhden oikean ratkaisun teesi on esitetty oikeuksien välillä näyttäytyvän konfliktin ratkaisijana toimivaa tuomioistuinta tai muuta julkista valtaa käyttävää tahoa koskevana: esimerkiksi tuomioistuimen ratkaisu lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta on oikea vain jos se on oikea asiaa sääntelevän suomalaisen lain ja asiaan liittyvien ihmisoikeusmääräysten muodostaman kokonaisuuden kannalta.

Esitetty yhden ainoan oikean ratkaisun teesin heikko versio ei merkitse, ettei tuomioistuimilla – saati hallintoviranomaisilla – olisi lainkaan harkintavaltaa. Esimerkiksi rangaistuksen mittaamisessa tuomioistuimilla on harkintavaltaa, joka tosin on oikeudellisesti varsin pitkälle säänneltyä. Kunnallisen viranomaisen päätöksenteko puolestaan sisältää ratkaisuja muihinkin kuin oikeudellisiin ongelmiin. Jos kahden vaihtoehtoisen ratkaisun vaikutukset ovat ihmisten oikeuksien kannalta samat, viranomainen on oikeudellisesti vapaa valitsemaan vaihtoehtojen välillä.

Yhden ainoan oikean ratkaisun teesi ei koske yksinomaan oikeusnormeja yksittäisissä tapauksissa soveltavia tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia vaan myös lainsäätäjää. Tietenkin lakien säätäminen on suurimmaksi osaksi poliittisen päätöksenteon asia. Eduskunnan lainsäädäntövallan käyttö on kuitenkin samalla perustuslakien ja kansainvälisten sopimusten sitomaa. Tältä osin vaatimus oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta oikeaan ratkaisuun päätymisestä kohdistuu myös lainsäätäjään. Perustuslain ja kansainvälisten sopimusten kannalta sallittujen ratkaisujen alue ja siten lainsäätäjälle sallittujen sisällöllisten vaihtoehtojen piiri on kuitenkin laaja verrattuna useimpiin lainsoveltamistilanteisiin.

Siltä osin kuin lainsäätäjä ei toimi oikeusnormien soveltajana yhden oikean ratkaisun teesin heikko versio ei sovellu. Sama koskee hallintoviranomaisten sellaista harkintavaltaa, joka ei ole luonnehdittavissa oikeudelliseksi (ks. myös Aarnio 1989 s. 168). Kun perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien ymmärretään velvoittavan myös hallintoviranomaisia, ei-oikeudellisen harkintavallan piiri on suppeampi kuin on totuttu ajattelemaan. Se koskee pikemminkin sopivimman keinon valintaa tietyn, oikeudellisesti oikean lopputuloksen saavuttamiseksi kuin lopputulosta.

Itse asiassa ei ole syytä puhua yhdestä "Suomen oikeusjärjestyksestä", joka olisi jokaisessa ratkaisussa sama. Viime kädessä oikeusjärjestys hahmotetaan vain suhteessa kulloinkin rat-

---

2 Ks. myös Koskenniemi 1989 s. 25-40, jonka jaottelussa tekstissä esitetty kanta sijoittuu "vahvojen" joukkoon.

kaistavana olevaan oikeudelliseen ongelmaan.[3] Tällä havainnolla on tämän tutkimuksen kannalta relevanssia ainakin sen vuoksi, että kansainvälisten ihmisoikeusmääräysten normatiivinen vaikutus saattaa olla erilainen esimerkiksi suhteessa lainsäätäjään ja lainkäyttäjään.

Yhden ainoan oikean ratkaisun teesi poikkeaa – myös sen heikossa muodossa – *Kaarle Makkosen* ja monien hänen seuraajiensa kannasta, jonka mukaan oikeusnormilauseiden välillä näyttäytyvä ristiriita oikeuttaisi ratkaisijan "vapaasti" valitsemaan sovellettavan normin, jopa *omien arvostustensa* pohjalta.[4] Oletus oikeuden systeemiyhteydestä yhdessä perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien velvoittavuuden kanssa johtaa eräänlaiseen *arvopositivismiin*. Siltäkin osin kuin oikeudellinen ratkaisu näyttää edellyttävän arvoja koskevia kannanottoja, arvot on etsittävä oikeusjärjestyksen piiristä.[5]

Omaksumani käsitys oikeuden systeemiyhteydestä ilmenee myös siten, että viittaan *tulkinnan* käsitteellä koko oikeusjärjestyksen enkä yksittäisen säännöksen tasolla tapahtuvaan toimintaan. Tulkinta, systematisointi ja sovellettavan normin valinta eivät ole erotettavissa toisistaan, kun jokaista säännöstä tulkittaessa vastausta haetaan oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kautta.[6] Myös tässä eroan Makkosen kannasta.[7]

Viittaan oikeusjärjestyksen käsitteellä Suomessa valtionsisäisesti sovellettavien oikeusnormien muodostamaan systemaattiseen kokonaisuuteen. Ennen muuta toisen pääluvun aloittavaan dualismin ja monismin käsitteisiin tukeutuvaan tarkasteluun liittyy ongelma kansainvälisen oikeuden oikeusjärjestysluonteesta. Kun kysymys on varsinaisen teemani ulkopuolella, tyydyn esittämään oman työni kannalta tarpeelliset lähtökohdat.

Käsitys Suomen oikeusjärjestyksen systeemiluonteesta *ei* sisällä oletusta, että kansainvälinen oikeus olisi ainakaan yhtä vaativin kriteerein luonnehdittavissa oikeusjärjestykseksi. Kansainväliseltä oikeudelta puuttuu kansalliselle oikeusjärjestykselle tyypillinen *hierarkkinen rakenne* (Reuter 1989 s. 110; Kaira 1932 s. 204). Sen normit eivät myöskään synny yhden keskitetyn tai ainakin auktoriteetiltaan ylivoimaisen lainsäätäjän toiminnan tuloksina, vaan ovat edelleenkin suurelta osin rinnastettavissa erillisten yksilösubjektien välisiin kahdenvälisiin sopimuksiin. Jokaisen valtion on *pacta sunt servanda* (sopimukset on pidettävä) -maksiimin mukaisesti toimittava siten, että tehdessään sopimuksia yhden valtion kanssa ja soveltaessaan niitä se ei samalla tulisi loukanneeksi muiden valtioiden kanssa tekemiään sopimuksia taikka muita kansainvälisoikeudellisesti sitovia normeja (muun muassa tavanomainen kansainvälinen oikeus). Näin muodostuvissa sopimussuhteiden verkoissa, joihin kuuluu kymmeniä valtioita ja tuhansia sopimuksia, ei välttämättä ole mitään valtioiden yläpuolella olevaa yhtenäistä "järjestystä". Kullekin valtiolle kansainvälisoikeudellinen normisto näyttäytyy jär-

---

3 Ks. myös *Ronald Dworkinin* (1978 s. 105-130) tarkastelua tuomari Herkuleksen toiminnasta.

4 Ks. Makkonen 1981 s. 113-116 ja esimerkiksi Jyränki 1986 s. 996.

5 Perusoikeus- ja ihmisoikeusnormit voidaan ymmärtää perustavanlaatuisten arvojen ilmaisuina (Karapuu 1985 s. 81). Toisaalta on selvää, että yksittäisessä ratkaisutilanteessa kahden ihmisoikeusnormin ilmaisemat arvot saattavat joutua vastakkain. *Robert Alexyn* (1986) perusoikeusteoria osoittaa, etteivät *arvo-objektivismi* (arvojen "annettu" etusijajärjestys) ja *arvosubjektivismi* (ratkaisija valitsee preferoitavan arvon) ole ainoat mahdollisuudet. Oikeudellinen käytäntö ja oikeustieteellinen tutkimus sen osana voivat kehittyä diskurssina, jossa jokainen yksittäinen ratkaisu arvojen suhteellisesta etusijasta on oikeudellisesti arvioitavissa.

6 Kuten *Aulis Aarnio* (1982 s. 87), korostan että yksittäisen säännöksen tulkinnassa on pyrittävä löytämään sille koko oikeusjärjestyksen kanssa yhteensopiva merkitys. Toisaalta *en tee* eroa tulkinnan (kiellellinen operaatio) ja normin sisällön selvittämisen välillä (vrt. Aarnio 1989 s. 161).

7 "... ristiriitaproblematiikka ei kuulu tulkintaoppiin, vaan muodostaa oman siitä riippumattoman probleemaryhmänsä" (Makkonen 1981 s. 113).

jestyneenä vain sen omien velvoitteiden ja oikeuksien rakennelmana.[8] Esimerkiksi *Paul Reuter* (1989 s. 100) toteaa valtiosopimusten muodollisesta erillisyydestä toisiinsa nähden seuraavan, että kansainvälinen oikeus on pikemmin "kasautuma" kuin järjestys. *Anthony Cartyn* (1986 s. 10) mukaan valtiot elävät yhä yhteiskuntasopimusta edeltäneessä luonnontilassa, ja kansainvälinen oikeus sisältää vasta hajanaisia niiden toimintaa ohjaavia sääntöjä.

Yllä sanottu ei merkitse, ettei kansainvälinen oikeus voisi kehittyä kohti aitoa oikeusjärjestystä; ei myöskään ettei siinä voisi jo nyt olla oikeusjärjestyksen aineksia. Tietyn kansainvälisen järjestön piirissä syntyneet sopimukset voivat muodostaa hierarkkisesti järjestyneen osaoikeusjärjestyksensä.[9] Alueellisissa sopimusjärjestelmissä esimerkiksi Euroopassa ja latinalaisessa Amerikassa on valtioita suuremmille maantieteellisille alueille muodostuvan oikeusjärjestyksen piirteitä.[10] On myös laadittu kansainvälisiä sopimuksia, joiden tarkoituksena on valtioiden yhteisten "pelisääntöjen" aikaansaaminen rinnakkaisten sopimusvelvoitteiden yhteensovittamisessa.[11] Ja tavanomainen kansainvälinen oikeus saattaa sisältää pakottavia aineksia, jotka rajoittavat valtioiden välisin sopimuksin järjestettävien asioiden piiriä.[12] Myös ihmisoikeuksilla on oma osuutensa kansainvälisen oikeuden sisällöllisen koherenssin aikaansaamisessa, sillä niistä voidaan johtaa "yleisen kansainvälisen järjestyksen" (*ordre public*) ylläpitämiseen liittyviä vaatimuksia valtioiden toiminnalle muun muassa valtiosopimuksia luotaessa.

Yhdyn siis niihin käsityksiin, joiden mukaan kansainvälinen oikeus yleisesti ottaen on korkeintaan varsin epätäydellinen oikeusjärjestys (ks. myös Saraviita 1977 s. 22-24; Broms 1978 s. 56-61). Kansainvälisen oikeuden (periaatteessa) täydellistä oikeusjärjestysluonnetta korostaneet tutkijat ovat *Hans Kelseniä* (1952 s. 305) myöten turvautuneet analogiaan, jossa valtiot kansainvälisen oikeuden subjekteina rinnastetaan valtionsisäisen oikeuden yksilösubjekteihin.

Martti Koskenniemi (1989) osoittaa analogian esiintyneen jo *John Lockella* ja *Jean-Jaques Rousseau'lla*. Hänen mukaansa liberalismin klassikot eivät olleet erityisen kiinnostuneita kansainvälisistä suhteista, mutta halutessaan "sanoa jotakin" myös niistä, he turvautuivat analogian käyttöön (s. 68). Koskenniemi jatkaa:

8 Tietyn valtion näkökulman ohella kansainvälisen oikeuden systeemiluonne voidaan rakentaa myös tietyn kansainvälisen elimen näkökulmasta. Ks. esimerkiksi Koskenniemen (1989 s. 14 ja 26-38) tarkastelua, joka perustuu oikeusjärjestyksen rakentamiseen Kansainvälisessä tuomioistuimessa (ks. SopS 1/56) sovellettaviksi tulevien oikeusnormien pohjalta.

9 Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan (SopS 1/56) 103 artikla sisältää pitemmällekin menevän yrityksen aikaansaada normihierarkia kansainvälisessä oikeudessa: "Jos Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenten tähän peruskirjaan ja johonkin muuhun kansainväliseen sopimukseen perustuvat velvoitukset ovat ristiriidassa keskenään, on tämän peruskirjan velvoituksilla etusija." Määräyksestä ks. Saraviita 1989 s. 77 ja 270-271.

10 Euroopan ihmisoikeustoimikunnan 4.3.1991 tehdyssä päätöksessä ottaa tutkittavaksi eräät Turkin valtiota vastaan tehdyt valitukset Kyproksella tapahtuneista ihmisoikeusloukkauksista asia on ilmaistu seuraavasti: "the character of the Convention, as a constitutional instrument of European public order in the field of human rights..." (valitukset 15299/89, 15300/89 ja 15318/89; päätös julkaistu Human Rights Law Journal (HRLJ) 1991 s. 113-124, kohta 22).

11 Ks. valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 32-33/80), jonka 30 artiklan 1 kappaleessa on viitattu YK:n peruskirjan 103 artiklaan ja siten ilmaistu *lex superior* -maksiimin eräs ulottuvuus, 2 kappaleeseen sisältyy eräänlainen rajoitettu *lex specialis* -mahdollisuus sekä 3 ja 4 kappaleissa on (suppeita) sovellutuksia *lex posterior* -maksiimista. Määräyksiä ei kuitenkaan ole voitu laatia yleispätevään muotoon, mistä syystä ne ovat soveltamisalaltaan rajoitettuja ja ilmentävät vain osittaista oikeusjärjestysluonnetta.

12 Ks. Wienin yleissopimuksen 53 artikla: "Valtiosopimus on mitätön, jos se sen tekemisen aikana on ristiriidassa yleisen kansainvälisen oikeuden ehdottoman normin kanssa...". *Lauri Hannikainen* (1988 s. 11-12 ja 163) toteaa, ettei pakottavan kansainvälisen oikeuden (*jus cogens*) ehdottomuus merkitse *hierarkkista* ylemmänasteisuutta, koska kysymys ei ole normien asettamiseen liittyvästä tilanteesta, jossa hierarkkisesti ylemmänasteinen normi toimisi alemmanasteisen normin antamisen oikeusperusteena. Ks. myös Saraviita 1977 s. 36-37.

> "Vastaavalla tavalla nykyiset liberaalit – Hart, Rawls – katsovat olevansa oikeutettuja käsittelemään kansainvälisiä suhteita pelkkänä yleisen teoriansa liitännäisenä – vaikka ei ole itsestään selvää miksi liberaaleilla olisi lupa käsitellä valtioiden kaltaisia kollektiiveja kuten monia yksilöitä" (s. 68-69, ks. myös s. 69-73).

Analogiasta yhdessä liberalismin peruslähtökohtien kanssa seuraa, että valtioilla olisi kansainvälisen oikeuden "järjestyksen" mukaan vapaus tehdä mitä tahansa, mitä ei kansainvälisen oikeuden normein ole nimenomaisesti kielletty. Analogia johtaa päinvastaiseen lopputulokseen kuin valtionsisäisen oikeuden piirissä, missä vapaudet kuuluvat liberalistisen käsityksen mukaan ihmisyksilöille, ja jokainen valtion puuttuminen niihin edellyttää nimenomaista valtuuttavaa normia. Yritys perustaa kansainvälisen oikeuden järjestysluonne analogiapäätelmään johtaa asetelmaan, jossa valtio voisi sisäisen oikeusjärjestyksen mukaan kajota ihmisoikeuksiin vain nimenomaisesti sallituissa tapauksissa, kun taas kansainvälisessä oikeusjärjestyksessä tilanne olisi päinvastainen. En tee ristiriidasta muuta päätelmää kuin sen, että Kelsenin käyttämä analogia ei kelpaa perusteeksi kansainvälisen oikeuden oikeusjärjestysluonteelle.

2. Mitä ovat ihmisoikeudet ja ihmisoikeussopimukset?

En ole tutkinut "yleensä" kansainvälisen oikeuden asemaa Suomen oikeusjärjestyksessä, sillä jo aiheen valinnan lähtökohtana on ollut ajatus ihmisoikeusnormien erityisluonteesta kansainvälisen oikeuden normien joukossa (ks. mm. Cassese 1990 s. 163-168; Koskenniemi 1989 s. xxv; Drzewicki 1990 s. 5 ja 10). Ihmisoikeusnormien subjektirakenne poikkeaa yleisen kansainvälisen oikeuden järjestelmästä. Kun kansainvälisen oikeuden normit yleensä ovat valtiosubjektien välisiä, ja kummankin sopimuskumppanin oletetaan hyötyvän kahdenvälisestä valtiosopimuksesta, *Paul Sieghart* (1986 s. 92) rinnastaa valtiosopimukset perustellusti yksityisoikeudellisiin kaupallisiin sopimuksiin. Vaikka myös ihmisoikeussopimukset solmitaan valtioiden välillä, niissä annettujen sitoumusten hyöty koituu subjekteille jotka eivät ole lainkaan osapuolina sopimuksen teossa. Ihmisoikeusyleissopimuksen tekeminen rinnastuu siksi lainsäätäjän päätökseen, jolla asetetaan kaikkia oikeusjärjestyksen piirissä olevia koskevia normeja.[13] Suhteessa kansalliseen lainsäätäjään tämän kansainvälisen lainsäätäjän eräs erikoisuus on asetettavien oikeusnormien sisällön yksisuuntaisuudessa: valtiot luovat yksilöille oikeuksia ja itselleen niitä vastaavat velvoitteet.[14]

> Tapauksessa *Barcelona Traction, Light and Power Co. Ltd.* myös Kansainvälinen tuomioistuin (ICJ Reports 1970 s. 32) korosti tarvetta erottaa kansainvälisessä oikeudessa vastavuoroisuuteen perustuvat velvoitteet ja *erga omnes* -velvoitteet. Perustavanlaatuiset ihmisoikeudet kuuluvat jälkimmäiseen kategoriaan, jonka normit tuomiois-

---

13 Osoituksena yleissopimusten laadinnan ja lainsäädäntöprosessin analogisuudesta Reuter (1989 s. 24) toteaa, että olisi ainakin periaatteessa mahdollista aikaansaada yleissopimus, joka tulisi voimaan ja jonka kansainvälinen valvonta alkaisi toimia jo yhden valtion ratifioinnilla. Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksiin sisältyy usein järjestelmä, jossa valtioiden liittyminen samaa asiaa koskevaan myöhempään sopimukseen merkitsee samalla aiemman sopimuksen automaattista irtisanomista. Seurauksena saattaa olla vanhan yleissopimuksen jääminen voimaan vain yhtä valtiota velvoittavana. Ks. esimerkiksi yleissopimus, joka koskee perheenhuoltovelvollisuuksia omaavien mies- ja naistyöntekijöiden samanlaisia mahdollisuuksia ja yhdenvertaista kohtelua (ILO 156, SopS 72/83) 18 artikla.

14 Euroopan ihmisoikeustoimikunnan päätöksessä ottaa tutkittavaksi Turkin toimia Kyproksella koskevat valitukset viitataan siihen, että valtioiden toisiaan vastaan nostamat kanteet kansainvälisessä tuomioistuimessa ovat muun muassa vastavuoroisuusnäkökohtien kannalta perustavassa mielessä toisenlaisia kuin ihmisoikeussopimuksen nojalla tehdyt yksilövalitukset (kohta 22, ks. HRLJ 1991 s. 121).

tuimen mukaan velvoittavat valtioita suhteessa koko kansainväliseen yhteisöön.[15]

Vaikka ihmisoikeusnormeilla selvästi on erityisluonne kansainvälisen oikeuden piirissä, konkreettinen rajanveto "yleisen kansainvälisen oikeuden" ja ihmisoikeuksien välillä on huomattavasti vaikeampaa. Ihmisoikeuksia on helppo *luonnehtia* rinnastamalla ne perusoikeuksiin: kun perusoikeus on kansalliseen perustuslakiin kirjattu ihmisyksilön oikeus, jota julkinen valta (lainsäätäjä ja viranomaiset) ei saa loukata, ihmisoikeus on vastaavasti kansainväliseen sopimukseen kirjattu yksilöllinen oikeus, joka on turvattu myös yksilön oleskelu- tai kansalaisuusvaltiota vastaan. Rinnastukseen sisältyy ainakin kolme ongelmaa.

(1) Siinä käytetty perusoikeuden käsite on puhtaan muodollinen, vaikka usein perusoikeustermille asetetaan myös aineellisia tunnusmerkkejä (esimerkiksi yleisyys ja perustavanlaatuisuus; ks. Karapuu 1986 s. 87-88; Perusoikeustyöryhmän muistio 1982 s. 1). Eikö myös kansainvälisoikeudelliseen ihmisoikeus-käsitteeseen tulisi liittää joitakin sisällöllisiä kriteerejä, etenkin kun kategorian yhteys "luonnollisten" tai "luovuttamattomien" oikeuksien moraalifilosofiseen käsitteeseen on aatehistoriallisesti vielä kiinteämpi kuin perusoikeuskategorian? (Ks. mm. Sieghart 1986 s. 41-43, joka esittää kriteerit "luonnollisuus", "luovuttamattomuus" ja "yhtäläisyys", sekä Cassese 1990 s. 16 ja 48-67, Lindholm 1990 s. 8-9, Mathieu 1986 ja Shestack 1989.)

(2) Perusoikeuden perustavanlaatuisuuden kriteeri osittain täyttyy puhtaan muodollisessakin määritelmässä sen vuoksi, että tällöin viitataan valtionsisäisessä oikeusjärjestyksessä ylimmänasteiseen perustuslakiin. Sen sijaan ihmisoikeuksilla ei ainakaan yleensä[16] ole mitään perustuslain hierarkkiseen ylemmänasteisuuteen rinnastuvaa tunnusmerkkiä. Jos ihmisoikeudeksi määritellään jokainen kansainvälisessä oikeudessa turvattu yksilöllinen oikeus, eivätkö esimerkiksi kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevat bilateraalisopimukset ole tällöin ihmisoikeussopimuksia?

(3) Myös yksilöllisen oikeuden käsite on muodostunut ongelmalliseksi ihmisoikeusnormiston kehittyessä. Osa ihmisoikeusvelvoitteista on jo perinteisesti kirjoitettu pikemmin julkisen vallan toimimisvelvoitteen kuin yksilöllisen oikeuden muotoon (ks. esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 6/76). Ja nykyisin keskustellaan yhä enemmän niin sanotuista kollektiivisista ihmisoikeuksista (kansojen itsemääräämisoikeus, oikeus rauhaan, oikeus kehitykseen; ks. esim. Crawford 1988). Niiden palauttaminen yksilöllisiksi oikeuksiksi saattaa olla suorastaan mahdotonta.

Ei olekaan yllättävää, ettei ihmisoikeuden käsitettä yleensä määritellä alan kansainvälisessä kirjallisuudessa. Johtoa on saatavissa kansainvälisten järjestöjen ja ihmisoikeustutkijoiden laa-

---

15 "... an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations *erga omnes*." (kohta 33) "Such obligations derive, for example,... from the principles and rules concerning the basic rights of the human person..." (kohta 34).

16 Ihmisoikeusasiakirjojen epätäydellisiä normihierarkioita olisi mahdollista rakentaa esimerkiksi siten, että Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja (SopS 1/56) katsottaisiin kaiken YK:n piirissä syntyneen ihmisoikeusnormiston perustaksi (ks. erityisesti 103 artikla). Ratkaisu on kuitenkin ongelmallinen jo sen vuoksi, että jokainen YK:ssa laadittu ihmisoikeussopimus erkanee syntyessään perustastaan ja tulee oikeudellisesti velvoittavaksi valtioiden välisenä itsenäisenä valtiosopimuksena. Sopimusnormien pätevyys tietyssä konkreettisessa oikeussuhteessa ei seuraa YK:n peruskirjasta vaan valtioiden ratifioinneista.

timista ihmisoikeusasiakirjojen kokoelmista, vaikka niissäkään ei yleensä esitetä mitään sisällöllisiä kriteerejä valinnoille. Esimerkiksi yhdysvaltalaisen kokoelman (Lillich 1983) esipuheessa sen toimittaja toteaa aikaansaannoksensa olevan "kyllin kattava sisältääkseen ne yleissopimukset, sopimukset ja julistukset, joiden yleisesti ajatellaan sisältyvän ihmisoikeuksien kategoriaan", kun taas ulkopuolelle on jätetty "ne asiakirjat, joilla on vain periferinen merkitys".[17]

Usein kansainvälisten ihmisoikeuksien käsite liitetään Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjaan (1945), YK:n yleiskokouksen hyväksymään ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen (1948) ja julistukseen pohjautuneeseen sarjaan sittemmin laadittuja ihmisoikeussopimuksia (ks. esimerkiksi Lindholm 1990 s. 7 ja Nieminen 1988 s. 18-19). Ihmisoikeussopimuksina voidaan kuitenkin mielekkäästi puhua myös eräistä YK:n perustamista varhaisemmista sopimuksista (ks. Sieghart 1983 s. 13; Starke 1978 s. 115; Cassese 1990 s. 15-21).[18] Nykyisinkin on merkitystä eräillä Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO) ennen toista maailmansotaa laadituilla ihmisoikeussopimuksiksi luonnehdittavilla yleissopimuksilla.[19]

Termi "ihmisoikeudet" (human rights) vakiintui käyttöön vasta toisen maailmansodan jälkeen. Vaikka YK:n peruskirja ja ihmisoikeuksien julistus eivät ehkä ole historiallisesti varhaisimmat nykyisin relevantit ihmisoikeusasiakirjat, ne on täysin perusteltua ottaa ihmisoikeuskäsitteen lähtökohdaksi. Toisaalta ne nostivat natsismin ja toisen maailmansodan jälkeen lopullisesti kansainvälisen yhteisön kiinnostuksen kohteeksi sen, miten valtio kohtelee omia kansalaisiaan (Sieghart 1986 s. vii ja 38).[20] Toisaalta ne sisälsivät käsitevalinnassa tietoisen kannanoton naisten täysistä ihmisoikeuksista.[21]

Käytän ihmisoikeussopimuksen käsitettä ilman varsinaista sisällöllistä määritelmää, yhteydessä alan kotimaiseen ja kansainväliseen keskusteluun. Puhuttaessa ihmisoikeuksien asemas-

17 Vastaavasti Sieghart ei ihmisoikeusasiakirjojen luetteloa laatiessaan edes yritä seurata itse esittämiään käsitteellisiä tunnusmerkkejä. Viitattuaan ensin YK:n peruskirjaan ja vuoden 1966 kahteen yleissopimukseen, neljään alueelliseen yleiseen ihmisoikeussopimukseen sekä yleismaailmalliseen ja Amerikan ihmisoikeusjulistukseen, hän jatkaa: "Depending on where one draws the line between human rights law and other kinds of international law, there are also twenty or more specialized treaties now in force in this field, which are listed in the Table of Instruments at the end of this book" (Sieghart 1986 s. 59). Ks. myös Sieghart 1983 s. vii-viii, xv-xviii, 24 ja 29-30.

18 Ks. myös Sieghart 1986 s. 34, jossa viitataan valtioiden vuonna 1885 Keski-Afrikkaa koskeneessa konferenssissa antamaan sitoumukseen lopettaa kansainvälinen orjakauppa. Vuonna 1926 saatiin aikaiseksi sopimus, jossa valtiot sitoutuivat poistamaan orjuuden myös valtionsisäisesti. Sieghart (s. 35) viittaa ihmisoikeussääntelyn historiallisina lähtökohtina myös Versailles'n rauhansopimuksen (1919) vähemmistösuojajärjestelyihin. Puolan ja Saksan välillä vuonna 1922 solmittuun Ylä-Sleesiaa koskevaan sopimukseen sisältyi eräänlainen kansainvälinen yksilövalitusmahdollisuuskin. Ks. myös Modeen 1969 s. 49-66.

19 Esimerkiksi Kansainvälisen työjärjestön julkaisema sopimuskokoelma (International Labour Conventions and Recommendations 1982) sisältää järjestön oman luokituksen mukaan ihmisoikeussopimuksiksi luonnehdittujen sopimusten ("basic human rights"; ks. myös Sulkunen 1988 s. 184) joukossa kaksi ennen toista maailmansotaa laadittua yleissopimusta, nimittäin vuoden 1921 yleissopimuksen yhdistymisvapaudesta maataloudessa (ILO-sopimus nro 11) ja vuoden 1930 pakkotyötä koskevan sopimuksen (nro 29).

20 Tähän kehitysvaiheeseen liittyi myös Nürnbergin oikeudenkäynti, jossa vahvistettiin valtionsisäisen oikeuden sisällöstä riippumaton yksilöllinen vastuu eräistä kansainvälisen oikeuden räikeistä loukkauksista.

21 Vielä Kansainvälisen oikeuden instituutin (Institut de Droit International) vuoden 1929 kokouksessa hyväksytyssä julistuksessa käytettiin käsitettä "rights of man": Declaration of the International Rights of Man (ks. Starke 1978 s. 115). Ks. kuitenkin myös Nieminen 1990 s. 77-92, joka mm. korostaa (s. 83-84) ettei vuoden 1948 ihmisoikeuksien julistuskaan ole vapaa naisille epäedullisista terminologisista valinnoista.

ta Suomen oikeusjärjestyksessä tarkastelu rajataan koskemaan seuraavaa luetteloa Suomen kannalta relevanteista ihmisoikeusasiakirjoista.

A. Suomen ratifioimat ihmisoikeussopimukset

Kansainvälinen hyväksymisaika	Sopimuksen nimi (ja laatija)	SopS nro
25.9.1926	Orjuutta koskeva yleissopimus (KL)	27/27
28.6.1930	Pakollista työtä koskeva sopimus (ILO 29)	44/35
26.6.1945	Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja (YK)	1/56
9.7.1948	Sopimus, joka koskee ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua (ILO 87)	45/49
9.12.1948	Yleissopimus joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi (YK)	4-5/60
1.7.1949	Sopimus, joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltamista (ILO 98)	32/51
12.8.1949	Yleissopimus maasotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden ja sairaiden aseman parantamisesta (Geneven I yleissopimus)	7-8/55
12.8.1949	Yleissopimus merisotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden, sairaiden ja haaksirikkoutuneiden aseman parantamisesta (Geneven II yleissopimus)	7-8/55
12.8.1949	Yleissopimus sotavankien kohtelusta (Geneven III yleissopimus)	7-8/55
12.8.1949	Yleissopimus siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana (Geneven IV yleissopimus)	7-8/55
21.3.1950	Ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskeva yleissopimus (YK)	33/72
4.11.1950	Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi ja sen myöhemmin laaditut 1.-8. lisäpöytäkirjat (EN)	18-19/90
29.6.1951	Samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa koskeva sopimus (ILO 100)	9/63
28.7.1951	Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (YK)	77/68
31.3.1953	Naisten valtiollisia oikeuksia koskeva yleissopimus (YK)	30/58
7.12.1953	Orjuutta koskevan yleissopimuksen muutospöytäkirja (YK)	8/54
28.9.1954	Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus (YK)	80/68
7.9.1956	Lisäsopimus orjuutta koskevaan yleissopimukseen (YK)	17/59
20.2.1957	Avioliitossa olevan naisen kansalaisuutta koskeva yleissopimus (YK)	32/68
25.6.1957	Pakkotyön poistamista koskeva sopimus (ILO 105)	17/60
25.6.1958	Työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää koskeva yleissopimus (ILO 111)	63/70
15.12.1960	Syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskeva yleissopimus (UNESCO)	59/71
18.10.1961	Euroopan sosiaalinen peruskirja (EN)	43-44/91
28.6.1962	Yleissopimus, joka koskee samanlaisen sosiaaliturvan myöntämistä ulkomaalaisille kuin maan omille kansalaisille (ILO 118)	48/69
10.12.1962	Suostumusta avioliittoon, vähimmäisavioikää ja avioliittojen kirjaamista koskeva yleissopimus (YK)	50/64
9.7.1964	Työllisyyspolitiikkaa koskeva yleissopimus (ILO 122)	64/68
21.12.1965	Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (YK)	37/70
16.12.1966	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (YK)	6/76

16.12.1966	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä siihen liittyvä (ensimmäinen) valinnainen pöytäkirja (YK)	7-8/76
31.1.1967	Pakolaisten oikeusasemaa koskeva pöytäkirja (YK)	78/68
8.6.1977	Lisäpöytäkirja kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta (Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirja)	81-82/80
8.6.1977	Lisäpöytäkirja kansainvälistä luonnetta vailla olevien aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta (Geneven yleissopimusten II lisäpöytäkirja)	82/80
27.6.1978	Yleissopimus, joka koskee julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä (ILO 151)	15/81
18.12.1979	Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (YK)	67-68/86
23.6.1981	Yleissopimus, joka koskee perheenhuoltovelvollisuuksia omaavien mies- ja naistyöntekijöiden samanlaisia mahdollisuuksia ja yhdenvertaista kohtelua (ILO 156)	72/83
10.12.1984	Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (YK)	59-60/89
26.11.1987	Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (EN)	16-17/91
5.5.1988	Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäpöytäkirja (EN) (ei voimassa kansainvälisesti)	43/91
20.11.1989	Yleissopimus lapsen oikeuksista (YK)	59-60/91
15.12.1989	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen toinen valinnainen pöytäkirja (YK)	48-49/91

B. Eräitä muita kuin sopimuksen muotoon laadittuja ihmisoikeusasiakirjoja

10.12.1948	YK:n ihmisoikeuksien julistus
1.8.1975	ETYK:n päätösasiakirja
15.1.1989	ETYK:n Wienin seurantakokouksen loppuasiakirja
29.6.1990	ETYK:n inhimillistä ulottuvuutta koskevan Kööpenhaminan kokouksen asiakirja
30.8.1955	YK:n vankeinhoidon vähimmäissäännöt
12.2.1987	EN:n vankilasäännöt

C. Ihmisoikeussopimuksia joita Suomi ei ole ratifioinut

26.11.1968	Yleissopimus vanhentumissäännösten soveltumattomuudesta sotarikoksiin ja rikoksiin ihmisyyttä vastaan (YK)
30.11.1973	Yleissopimus apartheid-rikoksen ehkäisemisestä ja rankaisemisesta (YK)
10.12.1985	Yleissopimus apartheidin vastustamisesta urheilun alalla (YK)
27.6.1989	Yleissopimus, joka koskee itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja (ILO 169)
6.11.1990	Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9. lisäpöytäkirja (EN)
18.12.1990	Yleissopimus siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä suojelemisesta (YK)

Luettelon kokoamiskriteeriä voisi luonnehtia diskursiiviseksi: ihmisoikeusasiakirjoja ovat ne sopimukset ja muut asiakirjat, joista kansainvälisessä ja suomalaisessa ihmisoikeuskeskustelussa sellaisina puhutaan. Tutkimukseni ei koske ihmisoikeuksien aineellista sisältöä vaan muodolliseksi luonnehdittavaa tutkimusongelmaa, ihmisoikeusnormien erilaisia vaikutustapoja Suomen oikeudessa. Ihmisoikeuksien aineelliseen sisältöön kohdistuvan tutkimuksen erääksi tavoitteeksi olisi mahdollista asettaa määritelmän tai kriteerien kehittäminen ihmisoikeudelle, ihmisoikeusnormille, ihmisoikeussopimukselle tai ihmisoikeusasiakirjalle.

Seuraamani diskursiivinen kriteeri vastaa myös kansainvälistä käytäntöä. Yleensä sopimusluetteloissa ja -kokoelmissa ei määritellä ihmisoikeussopimuksen käsitettä. Silloinkin, kun jonkinlainen määritelmä esitetään, se yleensä tukeutuu olemassaoleviin ihmisoikeusasiakirjoihin.

> Esimerkiksi *Jean-Bernard Marie* (1991 s. 27) luokittelee Human Rights Law Journal -lehdessä vuosittain julkaistavassa luettelossa ihmisoikeussopimuksista ratifiointeineen neljään ryhmään "tärkeät" (principal) kansainväliset yleissopimukset, jotka "sisällöllisesti koskevat" jotakin ihmisoikeuksien kansainvälisessä peruskirjassa (International Bill of Human Rights) eli ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa ja vuoden 1966 kahdessa YK-yleissopimuksessa tunnustettua oikeutta tai oikeuksien ryhmää.
>
> Marien luokitus on seuraava: (1) yleismaailmalliset tai alueelliset yleiset yleissopimukset, jotka koskevat kaikkia tai suurta osaa ihmisoikeuksista; (2) erityiset yleissopimukset, jotka suojaavat tiettyjä ihmisoikeuksia ja koskevat joukkotuhontaa, sotarikoksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan, orjuutta, ihmiskauppaa, pakkotyötä, kidutusta, turvapaikkaa, tiedonvälityksen vapautta, yksityiselämää tai sosiaaliturvaa; (3) tiettyjen ihmisryhmien erityisiin tarpeisiin liittyvät yleissopimukset ryhmien suojasta: pakolaisten, valtiottomien henkilöiden, siirtolaisten, työntekijöiden, naisten, lasten, sotilaiden (combatants), vankien sekä aseellisen konfliktin ajan siviilien; ja (4) syrjintää koskevat yleissopimukset, joiden tarkoituksena on estää rotuun tai sukupuoleen perustuva syrjintä taikka syrjintä opetuksessa, työelämässä ja ammatin harjoittamisessa. Tuorein luettelo (Marie 1991) sisältää 82 yleissopimusta. Siitä puuttuvat esimerkiksi julistuksen muotoon kirjoitetut, samoin kuin Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöprosessissa laaditut ihmisoikeusasiakirjat.

Tässä tutkimuksessa käytetyn luettelon laadinnassa on tukeuduttu kotimaisiin, ulkomaisiin ja kansainvälisten järjestöjen tuottamiin ihmisoikeusasiakirjojen kokoelmiin tai luetteloihin (mm. Yhdistyneiden kansakuntien julkaisut Compilation of International Instruments 1988 ja Status of International Instruments 1987; Euroopan neuvoston julkaisu Basic Texts 1985; UNESCO:n julkaisema ratifiointikartta Major International Human Rights Instruments 1990; ulkoasiainministeriön julkaisut Kansainvälisiä ihmisoikeusasiakirjoja 1978, Euroopan ihmisoikeusyleissopimus 1990 s. 8-9 ja Vieraiden valtioiden kanssa tehdyt sopimukset 1990; Lillich 1983; Sieghart 1983 s. xv-xvii; Sieghart 1986 s. 238-240; Marie 1991; Netherlands Quarterly of Human Rights 1990 s. 329-330; Hannikainen 1990; Brownlie 1981; Törnudd 1986 s. 335-337).

Kolmesta rajauksesta on syytä erikseen huomauttaa: (a) Luetteloon ei ole otettu kahdenvälisiä valtiosopimuksia, ei myöskään valtiosopimuksia joiden osapuolten joukko on muulla tavoin suljettu.[22] Tämän rajanvedon vuoksi vain *yleissopimuksia* käsitellään ihmisoikeussopimuksina. (b) Luetteloon on otettu tärkeimmät - ja vain tärkeimmät - humanitaarisen oikeuden

---

22 Suljetuksi ei ole tulkittu sopimusta, jonka osapuolina voivat olla vain tietyn kansainvälisen järjestön jäsenet. Sen sijaan kriteeri johtaa yhteispohjoismaisten sopimusten (mm. pohjoismainen kielisopimus, SopS 11/87 ja passittomuutta koskevat sopimukset, SopS 17/54, 10/58 ja 47/73) sulkeutumiseen pois tarkastelusta. Samalla ulkopuolelle jää Pariisin rauhansopimus (SopS 19-20/47), jota olen sen tärkeyden vuoksi kuitenkin tarkastellut lyhyesti neljännessä ja viidennessä pääluvussa.

yleissopimukset, jotka kohdistuvat erityistilanteisiin (sota tai muu aseellinen selkkaus) ja joiden subjektirakenne on erilainen kuin ihmisoikeusalan yleissopimusten. (c) Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimusten valinnassa on seurattu ulkoasiainministeriön tuoreessa julkaisussa tehtyä valintaa, vaikka se selvästikään ei ole ainoa mahdollinen.[23]

Luettelo[24] jakautuu kolmeen osastoon: Ensimmäinen (A) sisältää Suomen 31.5.1991 mennessä ratifioimat[25] ihmisoikeussopimukset. Toisessa osastossa (B) luetellaan eräitä muita kuin kansainvälisen sopimuksen muotoon laadittuja ihmisoikeusasiakirjoja. Ja kolmanneksi (C) luetteloon on otettu maininnat sellaisista Suomen kannalta relevanteista ihmisoikeussopimuksista, joita Suomi ei ole toistaiseksi ratifioinut. Tutkimusongelmani kannalta luettelon ensimmäinen osasto on tärkein.

Kuten luettelon toinen alaosasto osoittaa, on olemassa muitakin ihmisoikeusasiakirjoja kuin ihmisoikeussopimukset.[26] Vaikka kyseiset asiakirjat eivät ole siinä mielessä *osa* Suomen oikeusjärjestystä, että ne olisi valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaisesti lailla tai edes asetuksella muunnettu valtionsisäiseksi oikeudeksi, niillä saattaa kuitenkin olla *oikeudellista merkitystä* Suomen oikeusjärjestyksessä, sovellettaessa oikeusjärjestykseen kuuluvaa koti- tai kansainvälisperäistä normistoa. Vaikka tutkimukseni koskee nimenomaan ihmisoikeussopimuksia, eräissä kohdin viittaan myös muihin kuin sopimuksen muodossa laadittuihin ihmisoikeusasiakirjoihin. Samoin arvioin lyhyesti sellaisten ihmisoikeussopimusten valtionsisäistä vaikutusta, joihin Suomi ei ainakaan vielä ole liittynyt ja joita sen vuoksi ei ole myöskään saatettu valtionsisäisesti voimaan (luettelon kolmas alaosasto).

Edes ihmisoikeusasiakirjan käsite ei kata koko ihmisoikeuskäsitteen alaa. Myös *tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen* sisältyy ihmisoikeusnormeja (ks. Meron 1989), joista osa on *pakottavia* (*jus cogens*; ks. Hannikainen 1988). Verrattuna kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja muiden ihmisoikeusasiakirjojen muodostamaan kokonaisuuteen tavanomainen kansainvälinen oikeus tuskin sisältää muita sisällöllisiä ihmisoikeusnormeja. Sen sijaan sen avulla voidaan selittää, miksi tietty ihmisoikeusnormi saattaa olla sekä valtiota kansainvälisoikeudellisesti velvoittava että osa valtion sisäistä oikeusjärjestystä siitä huolimatta, ettei kyseinen valtio ole liittynyt yhteenkään sellaiseen ihmisoikeussopimukseen, jossa tuo normi on nimenomaisesti ilmaistu. Koska Suomi yleensä ratifioi kannaltaan relevantit ihmisoikeussopimukset ja saattaa ne osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä, tavanomaisoikeudellisen ihmisoikeusnormiston asema Suomen oikeusjärjestyksessä on meillä käytännön kannalta huomattavasti vähemmän tärkeä ongelma kuin sellaisessa maassa, joka yleensä ei liity ihmisoikeussopimuksiin (Yhdysvallat) tai jossa valtion kansainväliset sopimukset eivät ole osa valtionsisäistä

---

23 Vain tuore alkuperäiskansoja koskeva yleissopimus (ILO 169) on lisätty luetteloon. Vrt. esimerkiksi UNESCO:n vertailukartta (12 ILO-sopimusta, joista kolme ei sisälly tekstissä esitettyyn luetteloon) ja Compilation 1988 (9 ILO-sopimusta, joista yksi ei sisälly tekstissä olevaan luetteloon).

24 Luettelossa on mainittu, mikä kansainvälinen järjestö on vastannut kunkin yleissopimuksen laadinnasta: KL = Kansainliitto, YK = Yhdistyneet kansakunnat, ILO = Kansainvälinen työjärjestö, UNESCO = YK:n opetus-, tiede- ja kulttuurijärjestö, EN = Euroopan neuvosto ja ETYK = Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi.

25 Käytän "ratifiointia" yleiskäsitteenä valtion kansainvälisoikeudellisesta sitoutumisesta tiettyyn sopimukseen, tekemättä sitoutumisen muotoon liittyvää jaottelua muun muassa ratifioinnin, hyväksymisen ja liittymisen välillä (ks. Meres-Wuori 1990 s. 269-287). Sanottu jaottelu on merkityksetön sopimusmääräysten oikeusvaikutusten kannalta.

26 Kyseiset asiakirjat on Suomessa julkaistu ainakin seuraavasti: ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus sisältyy lakikirjaan (Suomen laki II 1990 F 25b), ulkoasiainministeriö on julkaissut kaksi ensin mainittua ETYK-asiakirjaa (Euroopan... 1975, Wienin... 1989), ja vankeinhoidon koulutuskeskus molemmat vankeinhoitoa koskevat asiakirjat (Vankeinhoidon vähimmäissäännöt 1987).

oikeusjärjestystä (Skandinavian maat). Tästä syystä ongelma on tutkimuksen otsikon osoittamalla tavalla rajattu sen ulkopuolelle.

Luetteloon sisältyy eräitä Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimuksia. Tämä on perusteltua sen vuoksi, että ILO-sopimukset ovat tärkeä osa kansainvälistä ihmisoikeusnormistoa. Toisaalta ILO-sopimuksiin liittyy monia erityispiirteitä, ja ne ovat Suomessakin erillisen tutkimustyön kohteena (ks. Sulkunen 1988). Neljännessä pääluvussa tarkastellaan lyhyesti ILO:n ihmisoikeussopimuksiin liittyviä erityispiirteitä Suomen oikeusjärjestyksen kannalta, mutta aihepiiriä ei ole tältä osin pyrittykään käsittelemään tyhjentävästi.

3. Työn sijoittumisesta oikeustieteellisen tutkimuksen kentällä

Tutkimus on alaotsikkonsa mukaisesti *valtiosääntöoikeudellinen*. Suomessa valtiosääntöä luonnehditaan yleensä sääntelykohteen avulla: se on niiden oikeusnormien kokonaisuus, jotka "sääntelevät ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita, valintaa ja päätöksentekomenettelyjä sekä kansalaisen oikeusasemaa suhteessa valtioon" (Hidén – Saraviita 1989 s. 1; Hidén 1988 s. 647). Toinen luonnehdinta on *Hans Kelsenin* käyttämä (aineellisen)[27] valtiosäännön käsite. Sillä tarkoitetaan "positiivisia normeja. jotka sääntelevät yleisten oikeusnormien luomista" (Kelsen 1968 s. 240; ks. myös Kelsen 1986, erityisesti s. 118). Oma työni on kummassakin merkityksessä valtiosääntöoikeudellinen. Sen ydinkysymyksenä on, ovatko kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset Suomen valtiosäännön mukaan voimassa oikeusnormeina Suomessa ja jos ovat, miten niitä tulee soveltaa oikeusnormeina. Tutkimusaihe liittyy välittömästi kumpaankin Suomen valtiosäännön sisällölliseen pääosaan, perusoikeuksiin ja valtioelinten toimivaltasuhteisiin. Siksi en pidä perusteltuna työni luokittelemista valtiosääntöoikeuden ja kansainvälisen oikeuden välimaastoon sijoitettuun transformaatio-oikeuteen, vaikka *Ilkka Saraviidan* (1989 s. 9) kuvaus käsitteen merkityssisällöstä sinänsä sopiikin tutkimukseeni.

Työhöni sisältyy myös kansainvälisoikeudellista ainesta, joka koskee Suomessa voimassa olevan kansainvälisperäisen normiston sisällön määräytymistä. Samoin mukana on suhteellisen laaja oikeusvertaileva jakso, jonka merkitys tutkimusongelman kannalta on suomalaisten ratkaisujen ja toistaiseksi ratkaisemattomien ongelmien arvioinnissa.

Tutkimusongelmani on työn otsikossa täsmennetty koskemaan ihmisoikeussopimusten *voimassaoloa* ja *sovellettavuutta*. Termit viittaavat toisaalta sopimusmääräysten valtionsisäisen soveltamisen edellytyksenä olevaan oikeudellisen pätevyyden (voimassaolon) ulottuvuuteen, toisaalta voimassaolevien oikeusnormien erilaisiin soveltamistapoihin, ihmisoikeusnormien paikkaan muiden normien joukossa. Tarkastelun taustalla on kelseniläinen käsitys oikeusjärjestyksen *hierarkkisesta* rakenteesta:

> "Oikeusjärjestys ei ole tasa-arvoisten, rinnakkaisten oikeusnormien järjestelmä, vaan eri normikerroksista koostuva hierarkia. Sen tekee ykseydeksi normien yhteenkuuluvuus, joka ilmenee siitä, että sellaisen normin voimassaolo, joka on luotu toisen normin mukaisesti, perustuu tähän toiseen normiin..."[28] (Kelsen 1968 s. 239; ks. myös

---

27 Kelsenin käyttämä muodollisen valtiosäännön käsite viittaa tiettyyn asiakirjaan (tai joukkoon asiakirjoja), jota kutsutaan perustuslaiksi.

28 Kelsenillä regressi tunnetusti päätyy koko oikeusjärjestyksen pätevyyden perustana olevaan perusnormiin, joka on edellytetty, hypoteettinen - ei siis säädetty. Muista (mm. *H.L.A. Hartin*) pätevyysteorioista ks. *Kaarlo Tuorin* (1990 s. 217-242) analyysiä. Tyydyn tässä tutkimuksessa palauttamaan

Kelsen 1986 s. 111-112 ja 117-119)[29]

Työssäni olen tarkastellut ihmisoikeusmääräysten vaikutusta sekä lainsäätäjän että lainsoveltajan (tuomioistuin tai hallintoviranomainen) kannalta. Lukija voi pitää tarkastelua sikäli vinoutuneena, että ihmisoikeuksien merkitystä lainkäytössä, ennen muuta tuomioistuinten toiminnassa, käsitellään sekä vertailevissa että Suomea koskevissa jaksoissa perusteellisemmin kuin lainsäädäntömenettelyä. Tämä johtuu työni asemasta osana ihmisoikeuskulttuurin murrosta (siitä ks. Scheinin 1990b ja Pellonpää 1991a s. 172). Suurimmat haasteet näyttävät olevan lainkäytön suunnalla. Suomalainen valtiosääntöoikeudellinen tutkimus on lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän ennakollisesta, lakien säätämisvaiheeseen keskittyvästä luonteesta johtuen yleensä keskittynyt perustuslain, mukaan lukien kotimaiset perusoikeussäännökset, vaikutukseen lainsäätäjän toiminnassa.

Kotimainen perusoikeusjärjestelmä ei ole tutkimukseni ydinalue. Olen ensisijaisesti tutkinut kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asemaa oikeusjärjestyksessämme. Tämän normiston lähin sisällöllinen vastine "kansallisen"[30] normiston joukossa on perustuslakien perusoikeusnormisto, ennen muuta vuoden 1919 hallitusmuodon II luku. Jo tämä sisällöllinen yhteys perustelee huomion kiinnittämistä ihmisoikeusnormiston ohella myös perusoikeussäännöstöön. Lisäksi ihmisoikeussopimukset asettavat uusia haasteita perusoikeusjärjestelmälle, jonka uudistaminen on vireillä syyskuussa 1989 asetetussa komiteassa[31]. Osa haasteista liittyy lainsäätämismenettelyyn. Kun Suomessa perusoikeussuoja on ollut korostetun muodollista, ihmisoikeussopimukset osaltaan siirtävät painopistettä aineellisen suojan suuntaan. Vaikka Suomen valtiosäännön tulkittaisiin sallivan miten pitkälle hyvänsä menevät perusoikeusrajoitukset, kunhan niiden taakse saadaan riittävän suuri osa eduskunnan jäsenistä, sama ei päde ihmisoikeussopimuksiin (ks. PeVL 12/1982 vp.).

Silti tärkeimmät perusoikeusjärjestelmälle asettuvat haasteet liittyvät tuomioistuinten ja muiden yksittäisiä lainsoveltamispäätöksiä tekevien viranomaisten toimintaan. Hallitusmuodon 92 §:n säännöksestä johdettavasta lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen kiellosta ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suomalaisesta voimaansaattamisjärjestelmästä (ks. PeVL 2/1990 vp.) on seurauksena tilanne, jossa tuomioistuimet voivat laintasoisena voimaansaatetun ihmisoikeussopimuksen nojalla jättää soveltamatta toisen lain säännöksen, mutta samaa ratkaisua ei vallitsevan käsityksen mukaan voida perustaa Suomen oman perustuslain aineellisesti samansisältöiseen säännökseen.

Olen tietoisesti omaksunut tulkintasuositusten ja uudistusehdotusten lähtökohdaksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmien lähentämisen toisiinsa. Tätä lähtökohtaa vastaavat sekä omaksumani tulkinta hallitusmuodon 92 §:n sisällöstä (luku V) että perusoikeus-

---

Suomen oikeusjärjestykseen kuuluvien normien – niin koti- kuin kansainvälisperäisten – pätevyyden Suomen perustuslakeihin, mistä syystä oikeusnormien "viimekätiseen" pätevyysperusteeseen ei ole ollut tarpeen ottaa kantaa.

29 Normihierarkiasta Suomen valtiosääntöoikeudessa ks. ennen kaikkea Sipponen 1965 s. 342-459.

30 Myös valtionsisäisesti voimaansaatetut kansainväliset sopimukset ovat osa Suomen oikeusjärjestystä ja siinä mielessä "kotimaisia" oikeusnormeja. Toisaalta ulkomaiset esikuvat ovat voimakkaasti vaikuttaneet esimerkiksi hallitusmuodon sisältöön (ks. Viljanen 1988), mistä syystä myös jaottelu "kansallisiin" ja "vierasperäisiin" normeihin on asiallisesti liian jyrkkä. Vaikka normiston muotoon liittyvä ilmaisu ("omamuotoinen") saattaisi olla perusteltu, olen tyytynyt käyttämään jaottelua kansainvälisperäisiin ja kansallisiin normeihin.

31 Perusoikeuskomitean toimeksianto sisältyy oikeusministeriön kirjeeseen 21.9.1989 nro 3077/061/89 OM. Olen tämän tutkimuksen kirjoitusvaiheen ajan toiminut komitean sivutoimisena sihteerinä.

järjestelmän uudistamista koskevat kannanottoni. Kansallisia perusoikeussäännöksiä tarkastellaan ihmisoikeusmääräysten rinnalla myös oikeusvertailevassa pääluvussa (luku III), osassa työn teoreettisia lähtökohtia koskevia tarkasteluja (luku II) sekä rajoitetusti myös lainsäätäjän toimintaa käsiteltäessä (luku VI). Pyrin tarpeen mukaan aina ilmoittamaan, koskeeko tarkastelu sekä perusoikeus- että ihmisoikeusnormeja vai ainoastaan jälkimmäisiä.

Aulis Aarnion (1989 s. 303-304) kolmitasoisessa luokituksessa *oikeusteoriaan, teoreettiseen lainoppiin* ja *käytännön lainoppiin* tutkimukseni sijoittuu ensisijaisesti keskimmäiselle tasolle. Ymmärrän työni Suomen valtiosääntöoikeuden yleisten oppien piiriin kuuluvana ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien erilaisia vaikutustapoja koskevana systematisointina. Toisaalta tutkimukseni sisältää myös käytännölliseksi lainopiksi luonnehdittavia yksittäisten perustuslainsäännösten (muun muassa hallitusmuodon 92 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n säännökset) tulkintakannanottoja. Olen kuitenkin tietoisesti pyrkinyt välttämään ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien aineellista sisältöä koskevien tulkintakannanottojen esittämistä muutoin kuin näiden normien erilaisia vaikutustapoja havainnollistamaan tarkoitetuissa esimerkeissä. Kun työn yleisotsikkona on "Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa", tällä ei ole tarkoitettu sisällöllistä tarkastelua Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten ihmisoikeuksista.[32]

Ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien vaikutustapojen systematisointi luo perustaa näitä normeja koskevalle käytännön lainopille. Toivon tutkimukseni auttavan hahmottamaan niitä ratkaisuasetelmia, joissa ihmisoikeus- ja perusoikeusnormeja sovelletaan. Silti itse soveltamisratkaisut kaipaavat tuekseen myös kokonaan toisenlaista aineistoa kyseisten normien aineellisesta sisällöstä. Tarkoitan eduskunnan perustuslakivaliokunnan rikasta tulkinta-aineistoa kotimaisista perusoikeussäännöksistä, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten yksilövalitusratkaisuja ja muita tulkintakannanottoja sekä koti- ja ulkomaista oikeuskirjallisuutta.

Toinen varoitus liittyy toimintaani erilaisissa rooleissa tutkimustyön kuluessa. Tutkimukseni on ollut osittain *toimintatutkimusta*[33]: olen pyrkinyt testaamaan ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen oikeusjärjestyksessä myös käytännön oikeustapausten avulla ja toimien yhteistyössä oikeuksiaan peräävien yksilöiden ja heidän muodostamiensa järjestöjen kanssa. Vuosiin 1987-1991 ajoittunut tukeutuminen toimintatutkimuksen menetelmään on ollut osa suomalaisen ihmisoikeuskulttuurin murrosta ja se on vaikuttanut väitöskirjani oikeustieteellisen tutkimuskohteen muodostumiseen. Tässä oikeustieteellisessä tutkimusraportissa en tietenkään voi olla viittaamatta niihin oikeustapauksiin, joissa olen itse ollut mukana asianosaisen avustajana. Menettelyä voidaan oudoksua oikeustieteellisessä tutkimuksessa tavanomaisen puolueettomuusvaatimuksen kannalta.

Oma vastaukseni näihin epäilyihin on seuraava. Väitöskirjani sisältää yleisen kannanoton, jonka mukaan ihmisoikeussopimuksille ja perusoikeussäännöksille tulee lainkäytössä antaa tähänastista enemmän oikeudellista merkitystä. Tämä kannanotto, jonka perustelut ovat oikeudelliset, on toiminut tutkimuksen lähtökohtana. Myös konkreettiset oikeusprosessit ovat olleet

---

32 Lähestymistapani on siis toinen kuin *Klaus Törnuddilla* (1986), jonka valtio-opin piiriin kuuluva tutkimus on perusteellinen kokonaisselvitys ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen ja vuoden 1966 YK-yleissopimusten toteutumisesta Suomessa. Kirja sisältää paitsi tietoa Suomen lainsäädännön sisällöstä myös runsaasti tilastollista ja muuta empiiristä aineistoa. Ks. lähemmin Scheinin 1987b.

33 Toimintatutkimuksesta ks. Töllborg 1986 s. 27-31, Mäkelä 1987 s. 183 ja Whyte – Greenwood – Lazes 1991, joiden vaativaa luonnehdintaa en väitä täyttäneeni: "Osallistuvassa toimintatutkimuksessa (participatory action research, PAR) jotkut tutkimuksen kohteena olevan organisaation tai yhteisön jäsenistä toimivat aktiivisesti yhteistyössä ammattitutkijan kanssa koko tutkimusprosessin ajan alkuperäisestä suunnitelmasta tulosten lopulliseen esittämiseen ja tutkimustulosten vaikutuksia koskevaan pohdintaan. PAR eroaa jyrkästi perinteisen puhtaan tutkimuksen mallista, jossa järjestöjen ja yhteisöjen jäseniä kohdellaan passiivisina kohteina..." (s. 20).

tutkimuksen väline. Mielestäni voin tarkastella työssäni myös itse ajamiani oikeusjuttuja, kunhan ilmoitan lukijalle osuudestani. Alaviitteisiin sijoitetut huomautukset osallisuudestani tekstissä käsitellyissä oikeustapauksissa tai orgaanikannanotoissa esitetään tarkoituksella mahdollistaa kriittiselle lukijalle tutkijan ja tutkimuskohteen erottaminen silloin, kun en ole itse kyennyt eroa tekemään.[34]

34 Whyte, Greenwood ja Lazes (1991 s. 21) esittävät yleisemmän vastauksen: "Tiedettä ei luoda eristäytymällä maailmasta; kuten jo tutkijasukupolvet ovat havainneet, suurimmat käsitteelliset ja metodologiset haasteet tulevat ympäröivään maailmaan kytkeytymisestä... On mahdollista tavoitella samanaikaisesti sekä totuutta että ratkaisuja konkreettisiin ongelmiin. Ihmettelemme sitä mystifikaatiota, joka saa jotkut kollegoistamme kuvittelemaan, etteivät tutkimus ja toiminta ole yhdistettävissä."

II. TUTKIMUKSEN TEOREETTISIA LÄHTÖKOHTIA

1. Ihmisoikeusnormien valtionsisäisen voimassaolon perusta

1.1. Monismi ja dualismi

Kansainvälisen oikeuden ja valtionsisäisen oikeuden välistä suhdetta on perinteisesti kuvattu monismin ja dualismin käsitteiden avulla.

Monismin käsitteellä voidaan tarkoittaa varsin erilaisia asioita. Perimmältään monismissa kansainvälinen oikeus ja valtionsisäinen oikeus ovat yhden ja saman normijärjestelmän osia (Kelsen 1968 s. 343 ja 1952 s. 403). Eräiden luonnehdintojen mukaan monistiseen ratkaisuun sisältyisi kansainvälisen oikeuden ylemmänasteisuus ja etusija (Sieghart 1983 s. 40; Heiskanen 1990 s. 156-157[1]; Kaira 1932a s. 121; vrt. Kelsen 1968 s. 346-354). Toisten kirjoittajien mukaan monismin tunnusmerkiksi riittää, että tietyn kansainvälisen sopimuksen ratifiointi aiheuttaa kaikkiin valtio-orgaaneihin kohdistuvan sitovuuden (Reuter 1989 s. 13; ks. myös Kaira 1932a s. 122). Monismin loogisesti puhdas muoto edellyttäisi luopumista valtion suvereniteetin käsitteestä, sillä kansainvälisen oikeuden valtionsisäinen sovellettavuus ei enää määräytyisi valtion kirjoitetun[2] tai kirjoittamattoman valtiosäännön nojalla vaan olisi ylikansallisen auktoriteetin määräämä.

Vastaavasti myös *dualismilla* on tarkoitettu varsin erilaisia asioita. Usein sillä tarkoitetaan vain valtionsisäisen ja kansainvälisen oikeuden kuulumista toisistaan erillisiin normijärjestelmiin (Saraviita 1971 s. 143-144; Broms 1978 s. 47-48; Heiskanen 1990 s. 156; Kaira 1932a s. 120; KM 1990: 37 s. 8). Jyrkimpien muotoilujen mukaan dualismi merkitsee myös kansainvälisen oikeuden alisteisuutta tai heikompaa asemaa suhteessa valtionsisäiseen oikeuteen (Sieghart 1983 s. 40 ja 1986 s. 78; vrt. Broms 1978 s. 48-49). Toisenlaisen luonnehdinnan mukaan dualismissa kansainvälisoikeudellinen velvoite kohdistuu ilman erillistä voimaansaattamistointa vain valtionpäämieheen (Reuter 1989 s. 13; ks. myös Kaira 1932a s. 137; Jyränki 1978 s. 247). *Hans Kelsenin* (1968 s. 343) mukaan dualistinen konstruktio "on jo puhtaasti loogiselta kannalta kestämätön", koska sen mukaan tietty oikeusnormi voisi olla samanaikaisesti sekä pätevä että pätemätön (ks. myös Kelsen 1952 s. 404). Kuten *Paul Reuter* (1989 s. 36) huomauttaa, mikään valtio ei ole voinut viedä dualismia loogiseen puhtauteen saakka, mikä vaatisi kansainvälisten sopimusten omien määräysten pitämistä täydellisesti erillään niiden

---

1 En pidä tarpeellisena luetella dualististen ja monististen käsityskantojen klassisia edustajia vaan tyydyn tältä osin viittaamaan Heiskasen esitykseen.

2 Sellainenkin "monistinen" ratkaisu, jossa valtion perustuslaki määrää kansainvälisten sopimusten saavan etusijan jopa perustuslain omiin säännöksiin nähden (Hollannin perustuslain 94 artikla), on siinä mielessä "dualistinen", että kansainvälisen oikeuden valtionsisäinen asema perustuu valtionsisäiseen normiin.

valtionsisäisistä soveltamisedellytyksistä.

Kun luonnehdintoja vielä täydennetään *Heikki Karapuun* (1971 s. 42) huomautuksella, jonka mukaan (dualismiksi luonnehdittu) vaatimus erillisestä voimaansaattamistoimesta valtion ratifioiman kansainvälisoikeudellisen velvoitteen valtionsisäisen sovellettavuuden edellytyksenä *ei* vielä merkitse, että itse normijärjestelmät olisivat toisistaan erilliset, dualismin ja monismin käsitteet osoittautuvat erottelukyvyltään heikoiksi. En käytä näitä käsitteitä perustelemaan mitään. Silti voin luonnehtia sekä Suomessa että Skandinavian maissa noudatettuja käytäntöjä "dualistisen perusratkaisun" erilaisiksi muunnelmiksi, kun luonnehdinnan tarkoitus on vain ohjata huomio eri maissa omaksuttuihin valtionsisäisen voimaansaattamisen ratkaisuihin.

> *Paul Sieghartin* (1983 s. 41-42) yritys kehittää kansainvälisperäisen ja kansallisen normin välillä ilmenevän ristiriidan ratkaisemista koskevat säännöt suoraan dualismin ja monismin käsitteiden tasolta on erittäin ongelmallinen. Hänen mukaansa dualismin oloissa tuomioistuimen tulee noudattaa kansallista lakia ja jättää kansainvälinen oikeus huomiotta, ellei oikeusjärjestykseen sisälly yleis- tai erityissäännöstä kansainvälisperäisen normin niin sanotusta self-executing -vaikutuksesta. Jos tällainen säännös taas on olemassa, tuomioistuimen on sovellettava normien etusijajärjestystä koskevia valtionsisäisiä sääntöjä. Jos tällaisia sääntöjä ei ole, se on osoitus järjestelmän monistisesta luonteesta, ja tuomioistuimen on siksi seurattava kansainvälisperäistä normia.[3]

Myös Reuterin (1989 s. 13-14) johtopäätökset osoittavat monismin ja dualismin käsitteiden oikeudellisen erottelukyvyn vähäisyyttä. Hänen mukaansa monismi on juridinen luonnehdinta tilanteelle, jossa kansainvälinen yhteisö on tosiasiallisesti voimakas ja kansainvälisenä kehityssuuntana on yhteiskunnallinen integraatio.[4] Tällaisen kehityksen oloissa valtioiden rajat ylittävä yhteistyö ei voi toteutua valtionsisäisestikään keskitetysti. Dualismia Reuter puolestaan luonnehtii oikeudelliseksi heijastukseksi tilanteesta, jossa kansainvälistä yhteiskunnallista integraatiota ei ole ja valtion kansainväliset suhteet pyritään keskittämään yhteen pisteeseen, ääritapauksessa valtionpäämiehen käsiin.[5]

Kansainvälisessä oikeudessa dualismin ja monismin välinen vastakkainasettelu on selvästi lieventynyt. Kummastakin perusratkaisusta kehitetään asiallisesti lähellä toisiaan olevia "lie-

---

3 *Ilkka Saraviita* ja *Ora Meres-Wuori* ovat käyttäneet suomalaisen järjestelmän luonnehtimista dualistiseksi perustelemaan sopimusmääräysten valtionsisäisen soveltamisen torjuvaa yksittäistä kannanottoa, tosin vain alaviitteessä ja tutkijoiden oman argumentaation kannalta sivuasiassa. Meres-Wuori (1990 s. 181 alaviite 129) kommentoi Joutsamon (1982) kirjoitusta self-executing -tyyppisistä sopimusmääräyksistä: "Suomessa niiden voidaan katsoa olevan VJ 69 §:n dualististen periaatteiden vastaisia". Saraviita (1973 s. 180 alaviite 90) puolestaan selostaa Norjassa esitettyjä kantoja kansainvälisen oikeuden ja Norjan oikeuden välillä näyttäytyvän ristiriidan ratkaisemisesta konkreettisessa soveltamistilanteessa ja toteaa: "Kun otetaan huomioon, että dualistinen ajattelutapa kansainvälisen oikeuden ja valtion sisäisen oikeuden välisistä suhteista on omaksuttu Suomen oikeudessa, voitaneen väittää, että Castbergin esittämät näkökohdat soveltuvat myös Suomessa...".

4 Ks. myös Kaira 1933 s. 54-55 ja Kaira 1932a s. 125: "Mutta toiselta puolen alkavat ihmiskunnan kokonaisuutta edustavat voimat yhä voimakkaammin vaikuttaa oikeustodellisuuteen. Sikäli kun nämä pääsevät vaikuttamaan, siirtyy painopiste toisaalle, ensisijaiseksi oikeuslähteeksi muodostuu vähitellen kansainvälisoikeudellinen oikeuslähde, josta muut oikeuslähteet johtavat voimansa delegation avulla, ja oikeustodellisuus muuttuu kansainvälisen oikeuden ensisijaisuutta väittävän monistisen teorian mukaiseksi."

5 Tätä kriteeriä käyttäen Suomen valtiosäännön dualistinen luonne on ilmaistu hallitusmuodon 33.2 §:n säännöksessä, jonka mukaan kaikki "tiedonannot ulkovalloille tai Suomen lähettiläille ulkomailla" on toimitettava ulkoasiainministerin kautta. Nykyisenä vilkkaiden kansainvälisten yhteyksien aikana säännöstä ei käytännössä noudateta, ks. mm. Hidén – Saraviita 1989 s. 221.

vennettyjä" versioita (Zajadlo 1990 s. 15), ja "yleisen" vastauksen sijasta haetaan pragmaattisia, tiettyä kansallista oikeusjärjestystä ja tiettyä oikeusnormien soveltamistilannetta koskevia ratkaisuja (Heiskanen 1990, erityisesti s. 159 ja 165-175 ja 187; ks. myös Saraviita 1971 s. 144 ja Starke 1984 s. 73-85). Erityisesti ihmisoikeuksien alueella monismin ja dualismin välistä jaottelua pidetään yleisesti vanhentuneena ja harhaanjohtavana (ks. Drzewicki 1990 s. 4; Zajadlo 1990 s. 16 ja myös Jacobs 1987 s. xxiv). *Veijo Heiskasen* (1990 s. 168-178) mukaan uudet pragmaattiset doktriinit ovat kuitenkin sikäli oman menestyksensä uhreja, että ne pystyvät *kumpikin* selittämään minkä hyvänsä kansallisen tason ratkaisun.

Vaikka esimerkiksi Suomen valtiosäännössä omaksuttua perusratkaisua kansainvälisen ja valtionsisäisen oikeuden suhteesta voidaan käytännön valossa luonnehtia dualistiseksi – siitä huolimatta, että perustuslakitekstimme itse asiassa vaikenevat koko kysymyksestä – tähän luonnehdintaan on syytä lisätä vahvoja varauksia. Jo *Kaarlo Kaira* (1932a s. 183) luonnehti suomalaista järjestelmää dualismin "lievennetyksi" muodoksi, mikä on myös *Pieter van Dijkin* (1988 s. 635) yli viisikymmentä vuotta myöhemmin esittämässä typologiassa Suomen tilannetta parhaiten kuvaava termi.[6] *Kari Joutsamo* (1982 s. 434) puolestaan käyttää luonnehdintaa "monismille analoginen tilanne". *Heikki Karapuu, Allan Rosas* ja *Lauri Hannikainen* puhuvat *de facto* monismista (Karapuu – Rosas 1990 s. 201; Hannikainen – Rosas 1990 s. 266).

Jo Kaira (1932a s. 6) erotti dualismin ja monismin välisessä valtionsisäisen oikeuden ongelmassa kaksi osakysymystä, oikeusnormien pätevyyden perustan ja niiden etusijan konkreettisessa soveltamistilanteessa. Joutsamo (1982 s. 431-434) puolestaan jäsentää monismin ja dualismin käsitteiden takaa kolmen tason ongelmia. "Periaatteellisimmalla" tasolla on kysymys oikeusnormien pätevyyden perustasta. "Konkreettisemmalla" tasolla erottelu näyttäytyy sopimusmääräysten muuntamismenettelyn valintana. Ja kolmantena tasona ovat sopimusmääräysten oikeusvaikutukset tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten toiminnassa.

1.2. Voimaansaattamismenetelmien kirjo

Kansainvälisperäisten normien valtionsisäinen sovellettavuus ja mahdollinen etusija kansallisiin normeihin nähden asettuu eri tavoin kansainvälisestä ja valtionsisäisestä näkökulmasta (ks. mm. Heiskanen 1990; Jääskinen 1990 s. 215). Varsinainen *valtiosääntöoikeudellinen* ongelma on kansainvälisperäisten normien pätevyysperusta ja asema oikeusjärjestyksen muiden normien joukossa. Ratkaisu riippuu kussakin valtiossa muun muassa sovelletusta kansainvälisten sopimusten valtionsisäisen voimaansaattamisen menetelmästä.

Eräs monismin ja dualismin käsitteiden käyttökelpoisuutta vähentävistä tekijöistä on, ettei kansainvälisen oikeuden normien muuntamisessa valtionsisäisen oikeuden normeiksi yleensä seurata vain yhtä mallia vaan tietyn valtion noudattama käytäntö on yhdistelmä "monistisia" ja "dualistisia" elementtejä (Drzewicki 1990 s. 7; Kaira 1932 s. 324-325; Jacobs 1987 s. xxvi; Sevón 1974 s. 195-198; ks. myös Broms 1978 s. 49-50 ja osoituksena yhdysvaltalaisen "monistisen" ratkaisun dualistisista elementeistä Lillich 1984 s. 224). Seuraavassa esitetään viisi erilaista "muuntamisen", "voimaansaattamisen" tai "harmonisoinnin"[7] mallia, joilla kai-

6 Ks. myös Kaira 1932 s. 327, Meres-Wuori 1990 s. 351 ja Jacobs 1987 s. xxvi, joka liittää Suomessakin yleisemmin noudatetun inkorporaatiomenetelmän monismiin.

7 Olen tässä tutkimuksessa yleensä käyttänyt käsitettä "voimaansaattaminen", joka on valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:n säännöstä koskevassa kirjallisuudessa yleisimmin käytetty termi. Sitä ei käytetä Suomen perustuslakien tekstissä, ja se viittaa ainakin arkikielen tasolla Suomessa yleisimmin noudatet-

killa on jonkinasteinen relevanssi myös Suomen noudattamassa käytännössä.

1) *Adoptio* (hyväksyminen) on selvimmin monistinen menetelmä kansainvälisoikeudellisten normien siirtämiseksi valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen. Siinä kansainväliset normit tulevat valtionsisäisesti sovellettavan oikeusjärjestyksen osaksi suoraan kansainvälisoikeudellisen sitoutumisen (yleisimmin sopimusmääräysten ratifiointi)[8] nojalla, ilman mitään erillistä valtionsisäistä muuntamistointa. Adoptioonkin voi silti liittyä dualistisia elementtejä, esimerkiksi milloin "monistinen" ratkaisu perustuu valtionsisäisen perustuslain nimenomaiseen säännökseen.

2) *Referenssi* (viittaus) on toinen monistiseksi luonnehdittava ratkaisu. Se on itse asiassa adoption pienoismalli tai sovellutus. Siinä valtionsisäiseen säädökseen sisältyy säännös, jonka mukaan tietyissä asioissa on sovellettava valtiota sitovia kansainvälisoikeudellisia normeja. Tällainen viittaussäännös[9], jonka sisältönä useimmiten on myös kansainvälisoikeudellisen normiston etusija kansalliseen nähden mahdollisissa ristiriitatilanteissa, johtaa osa- tai sektorimonismiin (ks. Helgesen 1982 s. 53) muutoin "dualistisessa" oikeusjärjestyksessä.

3) *Inkorporaatio* (sisällyttäminen)[10] on dualismin ja monismin välimaastoon sijoittuva ratkaisu. Kansainvälinen velvoite ei tule suoraan kansainvälisoikeudellisen sitoutumisen kautta valtionsisäisen oikeusjärjestyksen osaksi. Muuntamismenetelmänä käytetään asiasisällöltään tyhjää valtionsisäistä säädöstä, jonka avulla tietty kansainvälinen normisto[11] sellaisenaan sisällytetään valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen. Eräät menetelmän käyttöön Suomessa liittyvät piirteet korostavat sen monistisia elementtejä. Näitä piirteitä ovat ainakin eduskunnan ratifiointipäätökseen osallistumisen ja inkorporaation edellyttämän lainsäädäntöpäätöksen tosiasiallinen yhtyminen, valtiosopimusten voimaansaattamislakien erityinen säätämisjärjestys (ks. VJ 69.1 §) sekä sopimusmääräysten voimaantulo myös valtionsisäisesti alkuperäiskielillään (ks. Kaira 1932 s. 341-352).

4) *Transskriptio* (toistaminen tai uudelleenkirjoittaminen) on menetelmä, joka on toisaalta hyvin lähellä inkorporaatiota mutta toisaalta sitä selvästi "dualistisempi". Transskriptiossa kansainvälinen normisto siirretään sellaisenaan tai liki sellaisenaan valtionsisäisen lain säännöksiksi. Vaikka esimerkiksi tietyn sopimuksen tekstiin ei tehtäisi mitään muutoksia, erona inkorporaatioon on ainakin se, että sopimusmääräykset tulevat oikeusjärjestyksen osaksi transskriptiolaissa käytetyllä kielellä.[12]

---

tuun inkorporaatiomenettelyyn. Vastaavasti termi "muuntaminen" on mielteiden tasolla yhteydessä asiasisältöisten voimaansaattamislakien edustamaan transformaatiomenettelyyn. Valitettavasti "transformaatiota" – jolla viittaan asiasisältöiseen voimaansaattamiseen – on suomalaisessa kirjallisuudessa usein käytetty yleiskäsitteen (voimaansaattaminen) synonyyminä. Ks. myös Saraviita 1971 s. 149-152, joka korostaa tarvetta irrottautua oikeustieteellisessä tarkastelussa yleiskielen herättämistä mielteistä.

8 Jos kyseessä on tavanomaisoikeudellinen velvoite, normin valtionsisäinen velvoittavuus ei välttämättä edellytä edes mitään ratifiointiin rinnastettavaa kansainvälistä sitoutumistointa. Tavanomaisoikeudellisista ihmisoikeusnormeista ks. Meron 1989, erityisesti s. 94-98, sekä Koskenniemi 1990.

9 Kaira (1932 s. 163) käyttää termiä ristiriitasäännös käsitteen viittaussäännös ohella (ks. myös 262 ja 323). Saraviita (1971 s. 193-194) sisällyttää ristiriita- ja viittaussäännökset – Kairaa seuraten – valtuuttavan lain muodossa tapahtumaan voimaansaattamiseen. Tällainen hyväksymis- ja voimaansaattamisvaiheeseen perustuva luokittelu on vaikeuttanut havaitsemasta soveltamisvaiheessa aktualisoituvaa kyseisen menetelmän huomattavan monistista luonnetta.

10 Kaira (1932 s. 164, 323) käyttää käsitteitä omaksuminen ja reseptio.

11 Tyyppitapaus on tietyn kansainvälisen sopimuksen sisällyttäminen kokonaisuudessaan valtionsisäiseen oikeuteen.

12 Drzewicki (1990 s. 7) käyttää termiä "reseptio" tekstissä käytetyn "transskription" asemesta. Muutoin hänen esittämänsä viisi voimaansaattamismenetelmää vastaavat tekstissä esitettyjä. Sen sijaan Zajadlo (1990 s. 19-20) käyttää kolmijakoa reseptiomalleihin (muun muassa transformaatio ja repetitio), ei-reseptiomalleihin (adoptio, *renvoi* ja *ex proprio vigore*) sekä inkorporaatiomalleihin. Muista jaotteluista ks. esimerkiksi Winter 1972 s. 430-431.

5) *Transformaatio* (muuntaminen) on selvimmin dualistinen menetelmä. Siinä kansainvälisperäisiin normeihin aineellisesti liittyvät valtionsisäiset lait muutetaan sisällöltään vastaamaan kansainvälisiä velvoitteita. Useimmiten tämä merkitsee, ettei valtionsisäisessä oikeusjärjestyksessä ole yhtä tiettyä säädöstä, joka toimisi kansainvälisoikeudellisen velvoitteen vastineena. Menetelmän alalajina on *normiharmonian toteaminen*[13], jossa tyydytään toteamaan sisäisen oikeusjärjestyksen ilman uusia lainsäädäntötoimiakin vastaavan esimerkiksi tietyn sopimuksen sisältöä.

Esitellyt viisi mallia voidaan järjestää "monismin" ja "dualismin" väliselle liukuvalle (vaaka-)asteikolle esimerkiksi seuraavan kaavion tavoin. Siinä menetelmät on eroteltu (pystysuunnassa) myös sen mukaan, miten kiinteästi yhtä kansainvälistä sopimusta vastaa tietty valtionsisäinen säädös. Kuvio on yksinkertaistava, sillä siinä ei ole otettu huomioon esimerkiksi tavanomaista kansainvälistä oikeutta.

Valtionsisäisen säädöksen ja kansainvälisen sopimuksen yhteys	Voimaansaattamismenetelmän luonne	
	MONISMI	DUALISMI
EI KIINTEÄ	Adoptio	Transformaatio
	Referenssi	
KIINTEÄ	Inkorporaatio	Transskriptio

Inkorporaatio on Suomessa yleisimmin noudatettu menetelmä kansainvälisten sopimusten voimaansaattamiseksi. Silti suomalaisessa käytännössä on sovellettu kaikkia muitakin yllä kuvattuja menetelmiä. Blankettilailla tai -asetuksella toteutettavaan inkorporaatioon liittyy usein myös transformaation piirteitä, sillä sopimusvelvoitteiden toteutuminen pyritään varmistamaan myös aineellisen lainsäädännön muutoksin. Transskriptiota ei ole käytetty yhdenkään ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisessa[14], mutta vekseli- (242/33) ja shekkilait (244/33) osoittavat menetelmän olevan käytettävissä Suomessakin.[15]

Ainakin ihmisoikeussopimusten alueella "monistisinta" mallia Suomen käytännössä edustavat referenssimenetelmää seuraavat eräisiin lakeihin sijoitetut säännökset Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten etusijasta kansallisiin säädöksiin nähden. Ihmisoikeussopi-

13 Normiharmonian toteamisen synonyyminä saatetaan käyttää termiä *passiivinen transformaatio*. Käsite on sikäli epäselvä, että sitä on käytetty myös koko transformaatiomenettelystä silloin kun "transformaatio"-käsitettä puolestaan käytetään kaikki menetelmät kattavan "voimaansaarttamisen" synonyyminä.

14 Lähimmäksi tulee tasa-arvolain (609/86) säätäminen naisten syrjinnän vastaisen yleissopimuksen (SopS 67-68/86) ratifiointiin liittyen. *Niklas Bruun* ja *Pirkko K. Koskinen* (1986 s. 45) korostavat pohjoismaisten esikuvien merkitystä tasa-arvolain säätämisessä ja varoittavat yliarvioimasta naisten syrjintäsopimuksen vaikutusta.

15 Tosin näissä tapauksissa itse kansainvälinen sopimus oli laadittu transskriptiota edellyttävään muotoon; ks. sopimus yhtäläisestä vekselilaista (SopS 36/33), jonka I artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat "saattamaan voimaan... tämän sopimuksen I liitteenä olevan yhtäläisen lain". Ks. myös Kaira 1932a s. 46 sekä Kaira 1932 s. 391, joka sanoo menetelmässä olevan kysymys mieluummin sopimuksen täytäntöönpanosta kuin voimaansaattamisesta. Saraviita (1971 s. 170-172) tarkastelee vekseli- ja shekkilakien säätämistä kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamisena. Ks. myös Saraviita 1971 s. 187 alaviite 62 ja Saraviita 1973 s. 213-214.

mukset voivat tulla sovellettaviksi monistisen referenssimenetelmän kautta ainakin rikoslaissa (lailla 987/74 säädetyn 13 luvun 1 ja 2 §), ulkomaalaislaissa (378/91, 1.1 §), sotilasoikeudenkäyntilaissa (326/83, 29 §), valmiuslaissa 1080/91, 10 §) ja puolustustilalaissa (1083/91, 7.2 §) olevien viittaus- tai ristiriitasäännösten nojalla.[16] Menetelmän monistisen luonteen osoittamiseksi on syytä nimenomaisesti korostaa, ettei kansainvälisperäisen normin etusija lainsoveltamistilanteessa näiden säännösten mukaan määräydy sopimusmääräysten voimaansaattamissäädöksen vaan jo Suomen valtion kansainvälisoikeudellisen sitoutumisen (ratifioinnin) nojalla.[17] Esimerkiksi sotilasoikeudenkäyntilain 29 §:n säännös kuuluu:

> "Jos Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa on määrätty asian käsittelystä toisin kuin tässä laissa, noudatetaan sopimuksen määräyksiä."

Säännös mahdollistaa esimerkiksi KP-sopimuksen 14 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräysten etusijan sotilasoikeudenkäyntilain omiin säännöksiin nähden ristiriitatilanteissa. Etusija ei riipu siitä, onko lain asianomainen säännös *lex posterior* suhteessa ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamislakiin.

Tavanomaisen kansainvälisen oikeuden alueella voidaan puhua jopa puhtaan monistisen adoptiomenetelmän omaksumisesta (ks. myös Kaira 1932 s. 307 ja 1932a s. 124; Björkholm 1986 s. 515-516). Jos tavanomaisen kansainvälisen oikeuden normien katsotaan edes joltain osin kuuluvan Suomen oikeusjärjestykseen, niiden valtionsisäinen sovellettavuus perustuu lähtökohtaisesti suoraan kansainvälisoikeudelliseen sitovuuteen eikä mihinkään valtionsisäiseen muuntamistoimeen. Kun tavanomainen kansainvälinen oikeus voi sopimusoikeuden kehityksestä huolimatta edelleen toimia pakottavan kansainvälisen oikeuden (*jus cogens*) lähteenä (ks. Hannikainen 1988 s. 226-242), sen valtionsisäinen velvoittavuus ilman mitään muuntamistointa on mielestäni ainakin periaatteessa hyväksyttävä Suomessakin (ks. myös Broms 1978 s. 52; Saraviita 1977 s. 17-18). Toinen asia on, että aloilla joilla tavanomaisen kansainvälisen oikeuden relevanssi on jo lainsäädäntövaiheessa tiedostettu, eräisiin suomalaisiin lakeihin sisältyvä referenssimenetelmää toteuttava viittaus on kirjoitettu kohdistumaan myös tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen.[18] Viittaussäännösten olemassaolo ei sinänsä merkitse, etteivät tavanomaisen kansainvälisen oikeuden normit voisi olla Suomessa velvoittavia muissakin tilanteissa.

1.3. Kansainvälinen oikeus ei yleensä määrää valtionsisäisen voimaantulonsa menetelmästä

1.3.1. Kaksi perussääntöä

Kansainvälisoikeudellisessa kirjallisuudessa kansainvälisen ja valtionsisäisen oikeuden suh-

---

16 Referenssimenetelmä on tunnusomainen myös verolainsäädännölle. Klassinen esimerkki on leimaverolain (662/43) 3 §: "Tämän lain säännöksistä poiketen noudatettakoon, mitä vieraiden valtioiden kanssa tehdyissä sopimuksissa toisin määrätään." Ks. myös tulo- ja varallisuusverolain (1240/88) 157-158 §. Sosiaalilainsäädännössä saatetaan viitata mahdollisuuteen tehdä asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä poikkeuksia lain säännöksistä kansainvälisten sopimusten vuoksi, ks. sairausvakuutuslain 79 a § (laissa 464/69) ja kansaneläkelain 80 § (laissa 584/61). Muiden alojen esimerkeistä ks. Björkholm 1986 s. 515 (alaviite 27) ja s. 519.

17 Varsinainen voimaansaattamissäädös voi olla esimerkiksi asetuksentasoinen, erityisesti jos sopimus on ratifioitu referenssimenetelmää edustavan lainkohdan säätämisen jälkeen. Ks. myös Kaira 1933 s. 56-57.

18 Ks. rikoslain 13 luvun 1-2 §; Rikoslain kokonaisuudistus II 1989 s. 45-46 sekä puolustustilalain 7.2 § ja valmiuslain 10 §.

detta tarkastellaan kahden peruslähtökohdan kautta. Ne ovat kumpikin riippumattomia siitä, onko valtio omaksunut dualistisen vai monistisen perusratkaisun.

(1) *Ensiksi*: valtio on *pacta sunt servanda* -maksiimin ("sopimukset on pidettävä") mukaisesti velvollinen huolehtimaan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen toteutumisesta myös valtionsisäisin toimin. Tällä velvollisuudella on sekä negatiivinen että positiivinen ulottuvuutensa (ks. Drzewicki 1990 s. 1-3).

Negatiivinen ulottuvuus: Valtio ei voi tukeutua sisäiseen oikeuteensa perusteena kansainvälisoikeudellisesta velvoitteestaan poikkeamiselle (Sieghart 1983 s. 40; Schachter 1981 s. 319; Reuter 1989 s. 16; Drzemczewski 1983 s. 20-21; Karapuu 1988a s. 34-35). Tämä sääntö muotoiltiin pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen klassisessa ratkaisussa *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory* (PCIJ 1932 Series A/B nro 44)[19]. Se on sittemmin kirjattu valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32-33/80) 27 artiklassa[20]. Suomessa tästä säännöstä seuraa ainakin ylimpiin valtioelimiin kohdistuva kansainvälisoikeudellinen velvollisuus olla loukkaamatta valtion kansainvälisiä sitoumuksia (Kaira 1932 s. 305-312; Jyränki 1978 s. 247). Muun muassa Suomen eduskunta on velvollinen olemaan lakeja säätäessään loukkaamatta Suomen ratifioimia kansainvälisiä sopimuksia niiden valtionsisäisen voimaansaattamisen teknisestä ratkaisusta riippumatta. Myös asetuksentasoisesti voimaansaatettu sopimus sitoo lainsäädäntövallan käyttäjiä. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on välillisesti ilmaissut tämän kannan päivähoidon kasvatustavoitteita koskeneessa lausunnossaan (PeVL 12/1982 vp.).

Kansainvälisiin sopimuksiin liittyvällä *pacta sunt servanda* -maksiimilla on vaikutuksia jo ennen sopimuksen ratifiointiakin. Wienin yleissopimuksen 18 artiklassa nämä vaikutukset on ilmaistu siten, että valtion on pelkän allekirjoittamisen nojalla – siis ennen ratifiointia – "pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän".

Maksiimilla on myös *positiivinen ulottuvuutensa*, jota tosin ei ole nimenomaisesti ilmaistu Wienin yleissopimuksessa (sopimuksen syntyhistoriasta ja arvioinnista tältä osin ks. Drzewicki 1990 s. 2-3). On kuitenkin kiistatonta, että kansainväliseen sopimukseen sitoutumisesta seuraa valtiolle velvollisuus tavalla tai toisella huolehtia oman sisäisen oikeusjärjestyksensä muuttamisesta sopimusta vastaavaksi (ks. mm. Saraviita 1989 s. 51). Tämä *pacta sunt servanda* -maksiimin positiivinen ulottuvuus on kirjattu pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen varhaisessa *Exchange of Greek and Turkish Populations*-ratkaisussa (PCIJ 1925 Series B 10)[21]. Myös ihmisoikeussopimusten kansainväliset valvontaelimet ovat selkeästi johtaneet sopimusmääräyksistä valtioiden positiivisia toimimisvelvoitteita esimerkiksi lainsäädännön aikaansaamiseksi, myös silloin kun kyseessä on ollut klassiseksi negatiiviseksi vapausoikeudeksi luonnehdittava ihmisoikeus.[22]

19 "... a State cannot adduce as against another State its own Constitution with a view to evading obligations incumbent upon it under international law or treaties in force" (s. 24).

20 "Osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle...". Sopimuksen 26 artiklaan on lisäksi kirjattu yleinen *pacta sunt servanda* -maksiimi: "Jokainen voimassa oleva valtiosopimus on sen osapuolia sitova, ja se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä." Ks. myös sopimuksen johdanto.

21 "a State which has contracted valid international obligations is bound to make in its legislation such modifications as may be necessary to ensure the fulfilment of the obligations undertaken" (s. 20).

22 Yhdistymisvapauteen liittyneessä tapauksessa *Young, James ja Webster*, jossa eräät työntekijät oli erotettu työstä heidän kieltäytyessään liittymästä ammattiyhdistykseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (13.8.1981 A 44 s. 20) totesi: "If a violation of one of those rights and freedoms is the result of non-observance of that obligation in the enactment of domestic legislation, the responsibility of the State for that violation is engaged".

Antero Jyränki (1978 s. 247) kohdistaa sopimuksen ratifioinnista seuraavat positiiviset velvoitteet "valtion niihin toimielimiin, joilla on oikeus edustaa Suomea kansainvälisissä suhteissa... ja/tai joiden toimivaltaan kuuluu huolehtiminen siitä, että velvoitteen sisältö tulee viranomaisia ja kansalaisia välittömästi sitovaksi ja pysyy sellaisena".[23]

(2) *Toinen* kansainvälisen oikeuden tasoisista lähtökohdista on, etteivät kansainväliset sopimukset yleensä määrää omasta vaikutustavastaan valtionsisäisen oikeusjärjestyksen sisällä vaan jättävät sen kunkin sopimusvaltion ratkaistavaksi.[24] Jo kansainvälisiä sopimuksia laadittaessa otetaan yleensä huomioon, että valtiot ovat omaksuneet toisistaan poikkeavia ratkaisuja kansainvälisen oikeuden valtionsisäisessä voimaansaattamisessa. Myös ihmisoikeussopimuksia koskevassa kirjallisuudessa lähdetään siitä, että valtioilla on vapaus valita, *millä keinoin* ne huolehtivat sopimusvelvoitteiden toteutumisesta oikeudenkäyttöpiirissään. Esimerkiksi valtion liittymisestä tiettyyn ihmisoikeussopimukseen ei seuraa, että sopimuksen turvaamat ihmisoikeudet olisi valtionsisäisesti suojattava perustuslaintasoisina perusoikeuksina.

1.3.2. Erityisesti ihmisoikeussopimuksista

Esitetty toinen lähtökohta ei ole poikkeukseton. Euroopan yhteisöjen oikeus, jota käsitellään lyhyesti kolmannessa pääluvussa, on esimerkki siitä, miten kansainvälinen sopimus *voi* määrätä omasta yhdenmukaisesta asemastaan kaikkien sopimukseen liittyvien maiden valtionsisäisessä oikeudessa (ks. myös Reuter 1989 s. 17 ja Sevón 1974 s. 199-200).[25] Voimaansaattamismenetelmän valinnan vapaus ei myöskään estä tarkastelemasta, mitä vaikutuksia valinnalla on *pacta sunt servanda* -maksiimin tehokkaan toteutumisen kannalta (Drzewicki 1990 s. 8). Myös ihmisoikeussopimuksiin liittyy kaksi piirrettä, joiden vuoksi sopimusten voi sanoa *ohjaavan* valtioita valtionsisäisen voimaansaattamisen sellaisiin ratkaisuihin, joissa sopimusmääräykset ovat joko itse (adoptio tai "monismi") tai valtionsisäisen muuntamisaktin välityksellä (inkorporaatio tai "lievennetty dualismi") myös valtionsisäisesti sovellettavaa oikeutta.[26]

---

23 Jyränki katsoo kansainvälisten sopimusten velvoittavan Suomessa suoraan ratifiointinsa nojalla eduskuntaa, tasavallan presidenttiä, valtioneuvostoa, pääministeriä ja ulkoministeriä. Tämän tutkimuksen kolmannessa pääluvussa esitetty Skandinavian maita koskeva tarkastelu kuitenkin osoittaa, että ratifioidulla mutta valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen inkorporoimattomalla sopimuksella voi olla oikeudellisia vaikutuksia myös viranomais- ja yksilötasolla. Ks. myös Kaira 1933, jossa katsotaan valtiosopimusten välittömän velvoittavuuden kohdistuvan lainsäädäntötoimintaan (eri asteisten oikeusnormien asettamiseen ja voimassa pitämiseen) eikä yleisesti tiettyihin valtioelimiin.

24 Schachter 1981 s. 311, Reuter 1989 s. 16, Drzewicki 1990 s. 6, Zajadlo 1990 s. 15, Kaira 1937 s. 460, Saraviita 1989 s. 100, KM 1990: 37 s. 8.

25 Sen sijaan olisi huomattavasti vaikeampaa yrittää sisällyttää kansainväliseen sopimukseen määräys, jonka mukaan sopimusvelvoitteista ei (missään sopimusvaltiossa) tule valtionsisäisesti sovellettavia (toisin Roš 1984 s. 189-191). Sopimusmääräyksiin voitaisiin nimittäin tällaisen sopimusmääräyksen estämättä tukeutua valtiosopimusten valtionsisäistä asemaa sääntelevän perustuslainsäännöksen tai erillisen voimaansaattamissäädöksen kautta. KP-sopimusta valmisteltaessa Yhdysvallat ehdotti yleissopimukseen nimenomaista (automaattisen) valtionsisäisen vaikutuksen kieltävää määräystä (ks. Schachter 1981 s. 313-314). Euroopan sosiaalisen peruskirjan liitteeseen sisältyy sopimuksen III osaan viittaava lausuma, jonka mukaan "peruskirja sisältää luonteeltaan kansainvälisiä oikeudellisia velvoitteita, joiden soveltaminen on ainoastaan sen IV osassa säädetyn valvonnan alainen". Tällaiset kansainvälisoikeudelliset järjestelyt eivät voi estää valtiota säätämästä sisäistä normia, jonka mukaan ihmisoikeussopimuksen määräykset ovat tuomioistuimissa sovellettavaa oikeutta. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6 (4) artiklan suorasta sovellettavuudesta Hollannissa ks. Betten – Jaspers 1988 s. 132-135.

26 Monille ihmisoikeussopimuksille on kuitenkin tunnusomaista myös kolmas piirre, joka samalla kun se korostaa *pacta sunt servanda* -maksiimin positiivista ulottuvuutta, myös ohjaa valtioita aineelli-

(1) Ensimmäinen näistä piirteistä seuraa sopimusten luonteesta yksilöiden oikeuksia turvaavina. Se saattaa ilmetä paitsi aineellisten ihmisoikeusmääräysten kirjoittamisena yksilöllisen oikeuden ilmaisevaan muotoon myös nimenomaisina määräyksinä, joissa valtiot sitoutuvat *turvaamaan tai takaamaan* sopimuksen mukaiset ihmisoikeudet oikeudenkäyttöpiirissään oleville yksilöille (ks. esimerkiksi KP-sopimuksen 2.1 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artikla). Lisäksi sopimus voi edellyttää *oikeussuojakeinojen* luomista sopimuksessa turvatuille ihmisoikeuksille (ks. esimerkiksi KP-sopimuksen 2.3.a artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla). Tämänkaltaiset sopimusmääräykset eivät velvoita sopimusvaltioita tekemään aineellisista ihmisoikeusmääräyksistä valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen kuuluvia (Schachter 1981 s. 311). Ne kuitenkin saattavat tosiasiallisesti edistää "monismin" tai inkorporaation suuntaista kehitystä. Pitäytyminen tiukan dualistiseen järjestelmään johtaa nimittäin säädösteknisesti monimutkaisempiin ratkaisuihin ja synnyttää helposti kansainvälisen ja valtionsisäisen oikeuden tahattomia yhteensopimattomuustilanteita.

(2) Myös ihmisoikeussopimusten *kansainväliset* valitusjärjestelmät vaikuttavat samaan suuntaan. Valtion on huomattavasti helpompi välttää kansainvälisten valvontaelinten langettavat päätökset, jos kansainvälisen prosessin perustana joka tapauksessa oleva ihmisoikeussopimuksen määräys on myös osa valtionsisäistä oikeutta ja sitä voidaan soveltaa jo kotimaisessa oikeusprosessissa ennen kuin kansainvälinen valitustie edes avautuu.[27]

Näistä kahdesta samaan suuntaan vaikuttavasta tekijästä huolimatta edes valvontajärjestelmältään tehokkaimman Euroopan ihmisoikeussopimuksen piirissä ei ole päästy tilanteeseen, jossa sopimus olisi osa kaikkien siihen liittyneiden valtioiden sisäistä oikeusjärjestystä (Pellonpää 1991, s. 37-46; vertailevina yleisesityksinä ks. Drzemczewski 1983; Polaciewicz – Jacob-Foltzer 1991). Pohjoismaat Suomea lukuun ottamatta sekä Yhdistynyt Kuningaskunta ja Irlanti ovat toistaiseksi pysyneet dualistisen perusratkaisun Suomea puhtaammassa versiossa, jossa Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset eivät ole muodollisesti osa valtionsisäistä oikeusjärjestystä vaan ne pyritään ottamaan huomioon aineellisen lainsäädännön sisällössä (Drzemczewski 1989 s. 28). Tämä ei merkitse, että näissäkään valtioissa voitaisiin puhua "täysin puhtaasta" dualismista, missä suhteessa viittaan tämän tutkimuksen kolmannen pääluvun Skandinaviaa koskevaan jaksoon.

Eräät kirjoittajat ovat pyrkineet perustelemaan kantaa, jonka mukaan ainakin Euroopan ihmisoikeussopimus suorastaan velvoittaisi siihen liittyneitä valtioita saattamaan sopimusmääräykset osaksi sisäistä oikeusjärjestystään (ks. Buergenthal 1965 s. 83; Mikkelsen 1989a; samasta kysymyksestä KP-sopimuksen kannalta ks. myös Schachter 1981 s. 312-314, jonka vastaus on kieltävä). Kanta ei ole missään vaiheessa muodostunut vallitsevaksi (ks. Drzemczewski 1989 s. 25). Kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sopimuksen auktoritatiivisin tulkitsija, on aiheellista lyhyesti referoida ne ratkaisut, joissa se selvimmin on käsitellyt kysymystä sopimuksen valtionsisäisestä asemasta.

---

sen lainsäädännön muokkaamiseen sopimusmääräysten mukaiseksi, siis transformaation ("dualismin") suuntaan. Muun muassa KP-sopimuksen 2 (2) artiklassa valtiot ovat sitoutuneet "lainsäädännöllä tai muulla tavalla" toteuttamaan sopimuksessa tunnustetut oikeudet. TSS-sopimus käyttää ilmaisua "kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein" (2.2 artikla). Tietenkään mikään ei estä monistista tai inkorporaatiomallin omaksunutta valtiota toteuttamasta ihmisoikeuksia myös kansallisen lainsäädännön sisältöä kehittämällä.

27 Ihmisoikeussopimusten kansainvälisiin yksilövalitusjärjestelmiin liittyy säännönmukaisesti vaatimus, jonka mukaan valitus voidaan ottaa tutkittavaksi vain jos valittaja on käyttänyt kaikki säännönmukaiset valtionsisäiset oikeussuojakeinot. Tästä vaatimuksesta ja kansainvälisistä valitusmenettelyistä muutoinkin ks. esimerkiksi Scheinin 1990a.

Tapauksessa *Swedish Engine Drivers' Union* (6.2.1976 A 20; kohta 50) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin yhtäältä totesi, ettei sopimus määrännyt valtioita omaksumaan mitään sopimusmääräysten valtionsisäisen vaikutustavan mallia. Toisaalta se painotti esimerkiksi tuomioistuinten olevan velvollisia toimimaan siten, ettei kansainvälisoikeudellisia velvoitteita loukata:

"Tuomioistuin toteaa, että Ruotsin lainsäädäntö sisälsi valittajana toimineen ammattiliiton käytettävissä olevan oikeussuojakeinon, mahdollisuuden viedä asia työtuomioistuimeen, mihin mahdollisuuteen liitto oli myös turvautunut. On totta, että liiton kanne hylättiin, mutta tämä tosiseikka ei itsessään osoita oikeussuojakeinon tehottomuutta. Päinvastoin, 18.2.1972 annetun päätöksen lukeminen osoittaa työtuomioistuimen tarkkaan tutkineen sille esitetyt väitteet voimassa olleen lainsäädännön pohjalta ja sen, ettei Ruotsin kansainvälisiä velvoitteita siis jätetty huomiotta. Lisäksi sen paremmin 13 artikla kuin yleissopimus muutoinkaan ei määrää sopimusvaltioille mitään tiettyä tapaa, jolla valtionsisäisessä oikeudessa turvataan yleissopimuksen määräysten tehokas täytäntöönpano."[28]

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa *Irlanti v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (18.1.1978 A 25; kohta 239; ks. myös Drzemczewski 1989 s. 25-26) korostettiin sopimuksen erityispiirteitä perinteiseen kansainväliseen oikeuteen verrattuna ja tehtiin varovainen johtopäätös itse voimaansaattamismuotoonkin nähden:

"Toisin kuin tyypiltään perinteiset kansainväliset sopimukset, yleissopimus sisältää enemmän kuin sopimuspuolina olevien valtioiden vastavuoroisia sitoumuksia... Korvaamalla sanat 'sitoutuvat takaamaan' (undertake to secure) sanalla 'takaavat' (shall secure) 1 artiklan tekstissä[29] yleissopimuksen laatijat tarkoittivat tehdä selväksi että I osassa mainitut oikeudet ja vapaudet olisivat suoraan turvattuja jokaiselle sopimusvaltioiden oikeudenkäyttöpiirissä olevalle... Tämä tarkoitus heijastuu erityisen uskollisesti siellä, missä sopimus on inkorporoitu osaksi valtionsisäistä oikeutta...

"Tapauksessa *Silver ym.* (25.3.1983 A 61: kohta 113) esitetyn kannanoton voi lukea korostuksena siitä, ettei äsken lainattu inkorporaatiota puoltava lausuma ole itse sopimuksesta seuraava normatiivinen velvoite. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kiteytti yleissopimuksen 13 artiklan tulkinnassa omaksumansa periaatteet neljään kohtaan: (a) Jos yksilö esittää oikeudellisesti perusteltavissa olevan väitteen (arguable claim) sopimuksessa turvatun oikeuden loukkauksesta, hänellä tulee olla käytettävissään oikeussuojakeino saadakseen sekä väitteensä arvioiduksi että tarvittaessa hyvityksen. (b) Vaikka sopimusmääräys ei edellytä, että oikeussuojaelimenä aina on tuomioistuin, elimen toimivalta ja menettelytavat vaikuttavat siihen, voidaanko oikeussuojakeinoa pitää "tehokkaana". (c) Vaikka mikään yksittäinen oikeussuojakeino ei täyttäisi 13 artiklan asettamia vaatimuksia, valtionsisäisten oikeussuojakeinojen muodostama kokonaisuus voi silti olla riittävä. Ihmisoikeustuomioistuimen päätös jatkui:

(d) "sen paremmin 13 artikla kuin yleissopimus yleensä ei määrää sopimusvaltioille mitään nimenomaista tapaa sopimusmääräysten tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi niiden sisäisessä oikeudessa - ei esimerkiksi inkorporoimalla yleissopimus osaksi valtionsisäistä oikeutta...

Viimeksi mainitusta periaatteesta seuraa, että 13 artiklan soveltaminen tietyssä valtiossa riippuu siitä tavasta, jolla asianomainen sopimusvaltio on päättänyt huolehtia yleissopimuksen 1 artiklassa asetetusta velvoitteesta suoraan (directly)[30] taata jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalle yleissopimuksen I osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet..."

Yleissopimuksen inkorporoinnista pidättynyttä Yhdistynyttä Kuningaskuntaa koskeneessa tapauksessa *James ym.* (21.2.1986 A 98) väitettiin loukatun 13 artiklaa. Euroo-

28 Ks. myös Ruotsin työtuomioistuimen päätös AD 1972 nr 5 s. 75-91.

29 Termien suomennokset vastaavat säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistua suomenkielistä käännöstä (SopS 19/90).

30 Sana ei sisälly sopimusmääräykseen.

pan ihmisoikeustuomioistuin viittasi kaikkiin kolmeen edellä lainattuun aiempaan ratkaisuunsa (kohta 84). Lisäksi se katsoi, ettei 13 artikla velvoita sopimusvaltioita järjestämään yksilöille mahdollisuutta saada kansallisten oikeusnormien ja yleissopimuksen aineellisen sisällön välistä sopusointuisuutta *in abstracto* minkään oikeussuojaa antavan orgaanin tutkittavaksi:

"Yleissopimus ei ole osa Yhdistyneen Kuningaskunnan valtionsisäistä oikeutta, eikä maassa ole myöskään valtiosääntöoikeudellista menettelytapaa, jolla lakien pätevyys voitaisiin saattaa tutkittavaksi perustavanlaatuisten (fundamental) oikeuksien loukkaamisen (non-observance) nojalla. Siten ei ollut olemassa eikä voinutkaan olla oikeussuojakeinoa valittajien väitteelle, jonka mukaan vuokrasuhteita koskenut lainsäädännön uudistus itsessään ei vastaa yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen asettamia vaatimuksia. Tuomioistuin yhtyy ihmisoikeustoimikunnan kantaan, jonka mukaan 13 artikla ei mene niin pitkälle, että se takaisi oikeussuojakeinon, jonka avulla sopimusvaltion lait itsessään voitaisiin saattaa kansallisen viranomaisen tutkittaviksi sillä perusteella, että ne olisivat vastoin yleissopimusta tai sen määräyksiä vastaavia kotimaisia oikeusnormeja." (kohta 85)

Samat kannanotot esitettiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa *Lithgow ym.* -tapauksessa (8.7.1986 A 102; kohdat 205-206). Asetelmakin oli hyvin samantapainen, sillä ratkaisu koski Yhdistyneen Kuningaskunnan kansallistamislainsäädännön sopusointuisuutta yleissopimuksen määräysten kanssa ja mahdollisuutta saattaa tämä asia yleissopimuksen 13 artiklan nojalla oikeussuojaa antavan valtionsisäisen menettelyn kohteeksi.

KP-sopimuksen kansainvälinen valvontaelin, ihmisoikeuskomitea, on puolestaan liittänyt yleissopimuksen 2 artiklan tulkinnassa toisiinsa sopimusvaltioiden vapauden valita juridis-tekninen voimaansaattamismuoto ja valtioiden velvollisuuden huolehtia sopimukseen sisältyvien oikeuksien tosiasiallisesta turvaamisesta. Vuonna 1981 hyväksytyssä komitean yleisessä kannanotossa (general comment)[31] 3/13 todetaan:

"Komitea toteaa, että yleissopimuksen 2 artikla jättää yleisesti sopimusvaltioiden asiaksi valita täytäntöönpanon tapa omalla alueellaan tuon artiklan asettamissa puitteissa. Se toteaa erityisesti, ettei täytäntöönpano riipu vain valtiosääntöoikeudellisista ja lainsäädännöllisistä ratkaisuista, jotka usein eivät itsessään ole riittäviä. Komitea pitää tarpeellisena kiinnittää sopimusvaltioiden huomiota siihen, että valtiot eivät ole sitoutuneet vain kunnioittamaan (respect) ihmisoikeuksia vaan myös varmistamaan (ensure)[32] näiden oikeuksien toteutumisen kaikille oikeudenkäyttöpiirissään oleville yksilöille. Tämän vuoksi valtioilta edellytetään erityisiä toimia, jotta yksilöille tehtäisiin mahdolliseksi nauttia oikeuksistaan." (Report... 1981 s. 109).

Ihmisoikeussopimusten muodollinen valtionsisäinen asema ei ole sopimusten kansainvälisten valvontaelinten kannalta ydinongelma. Niiden tutkittavaksi tulee, onko valtio loukannut kansainvälisoikeudellista sopimusvelvoitettaan, olipa sopimuksen valtionsisäinen asema mikä hyvänsä. Vertaileva tutkimus esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtionsisäisestä asemasta eri maissa on johtanut osittain hämmentäviin johtopäätöksiin. *Andrew Drzemczewski*, jonka vuonna 1983 ilmestynyt monografia *European Human Rights Convention in Domestic Law* on teeman ehdoton perusteos, pitää "yllättävänä" tutkimustensa lopputulosta, jonka mukaan yleissopimuksen tarkka asema valtionsisäisessä normihierarkiassa on kysymyksen teoreettisesta tärkeydestä huolimatta käytännössä usein epäselvä jopa sopimuksen inkorporoineissa maissa (Drzemczewski 1989 s. 28).

---

31 Niiden laadinnasta ja merkityksestä ks. Opsahl 1989a.

32 Lainauksessa käytetty suomennos on sama kuin artikkelissa de Zayas – Möller – Opsahl 1989 s. 399, mutta poikkeaa säädöskokoelman sopimussarjassa (SopS 8/76) käytetystä. KP-sopimuksen 2 (1) artiklan asettamasta "kaksoisvelvoitteesta" ks. myös Buergenthal 1981 sekä Eriksson – Scheinin 1988 s. 111.

2. Ihmisoikeussopimusten erilaisista valtionsisäisistä vaikutustavoista

2.1. "Suoran sovellettavuuden" ongelmallinen käsite

Oikeuskirjallisuudessa käytetään usein kansainvälisperäisen normiston yhteydessä käsitettä "suora sovellettavuus" (direct applicability[33]). Termillä saatetaan tarkoittaa ainakin seuraavia viittä asiaa:

1) Sopimusmääräyksen valtionsisäinen sitovuus (sisältyminen oikeusjärjestykseen eli valtionsisäinen pätevyys tai voimassaolo).

2) Tuomioistuinten ja muiden oikeusnormeja konkreettisissa tapauksissa soveltavien viranomaisten mahdollisuus soveltaa sopimusmääräystä ilman mitään valtionsisäistä voimaansaattamistointa (välittömästi valtioon kohdistuvan kansainvälisoikeudellisen velvoittavuuden nojalla).[34]

3) Lainsoveltajan mahdollisuus soveltaa sopimusmääräystä joko sen kansainvälisoikeudellisen velvoittavuuden tai asianomaisessa valtiossa käytetyn voimaansaattamismenetelmän nojalla.

4) Sellainen sopimusnormien valtionsisäinen asema, joka mahdollistaa tukeutumisen sopimusmääräyksiin itsenäisinä oikeusnormeina eikä vain kansallisten normien tulkinnassa, ja johon saattaa liittyä jopa kansallisen normin sivuuttaminen.

5) Mahdollisuus nimenomaisesti viitata sopimusnormiin oikeudellisessa ratkaisussa.

Termin ensimmäinen käyttöyhteys koskee selvästi ihmisoikeusnormien valtionsisäistä *voimassaoloa* eikä soveltamiskelpoisuutta lainkäyttöratkaisun perustana. Myös suoran sovellettavuuden toinen merkitys on tämän tutkimuksen kannalta suhteellisen vähämerkityksinen, koska suomalaisessa järjestelmässä sopimusmääräykset vaikuttavat lainkäytössä ainakin pääasiallisesti valtionsisäisen voimaansaattamissäädöksen välityksellä.[35] Viideskin merkitysyhteys on tämän tutkimuksen tarpeisiin soveltumaton. Vaikka tuomioistuinratkaisuun sisällytetty sopimusviittaus epäilemättä on vahva indisio ihmisoikeusnormin soveltamisesta, se ei sittenkään todista että normia sovellettiin. Vastaavasti viittauksen puuttuminen ei osoita, ettei sopimusmääräys olisi vaikuttanut ratkaisuun.[36]

Koska suoran sovellettavuuden käsitettä käytetään kotimaisessa, ulkomaisessa ja kansainvälisessä kirjallisuudessa erilaisissa merkitysyhteyksissä, en ole tässä tutkimuksessa kyennyt johdonmukaisesti erottelemaan yllä kuvattuja kolmatta ja neljättä merkitystä toisistaan. Kolmas merkitysyhteys viittaa ihmisoikeusnormien kohdistumiseen "suoraan" tuomioistuimiin ja muihin lainsoveltajiin. Sen vastakohtana on sellainen "epäsuora" soveltaminen, jossa tuomioistuimet tukeutuvat vain kansallisiin säädöksiin, joiden laadinnassa ihmisoikeusvelvoitteet on otettu huomioon. Suoran soveltamisen neljänteen merkitykseen olen viitannut toisessa

---

33 Muita kansainvälisessä kirjallisuudessa käytettyjä käsitteitä ovat ainakin "self-executing", "direct effect" ja "invocability", joilla ei välttämättä tarkoiteta samaa asiaa. Ks. esimerkiksi Jacobs 1987 s. xxvii.

34 Kaira (1933 s. 54, ks. myös s. 72-73) käyttää käsitettä "valtiosopimusten välitön oikeusvaikutus".

35 Sen sijaan kansainvälisten sopimusten ainakin *ylimpiin valtioelimiin* tai yleisesti *oikeusnormien asettamiseen osallistuviin tahoihin* kohdistuva välitön sitovuus on Suomen oloissa relevantti ongelma, jota käsitellään jäljempänä.

36 On tietenkin mahdollista tehdä ihmisoikeusmääräysten suoraa soveltamista koskevassa tutkimuksessa sellainen metodinen valinta, että tutkimusaineistoksi otetaan ne tuomioistuinratkaisut, joihin sisältyy nimenomainen viittaus ihmisoikeussopimukseen. Olen itsekin käyttänyt tätä kriteeriä yhtenä aineiston valintaperusteena viidennessä pääluvussa.

yhteydessä (Scheinin 1988a) esittämässäni erottelussa ihmisoikeussopimusten *tulkintavaikutukseen* ja *suoraan sovellettavuuteen.*

Olen mahdollisuuksien mukaan pyrkinyt käyttämään "suoran sovellettavuuden" käsitettä nimenomaan sen neljännessä merkityksessä. Samalla olen pyrkinyt täsmällisempään kielenkäyttöön siten, että olen ottanut käsiteparin suora soveltaminen/tulkintavaikutus (tai välitön/välillinen soveltaminen) rinnalle oikeusnormien jaottelun *sääntöihin* ja *periaatteisiin.* Kummankin tyyppisen normin soveltaminen voi olla sekä "suoraa" (lopullisessa ratkaisutilanteessa ilmenevää) että "välillistä" (ratkaisutilanteessa sovellettavien normien tulkintaan vaikuttavaa), mistä syystä pidän epätyydyttävänä aiemmin esittämääni kantaa "suoran soveltamisen" yhteydestä oikeusnormien (sääntöjen) ristiriitatilanteisiin (Scheinin 1988a s. 896).

Pääluvun lopussa esiteltävä tutkimuksessa kehitetty malli on yritys aikaansaada tähänastista erottelukykyisempi käsitteistö.

2.2. Yleisesti ihmisoikeusnormien vaikutustavoista

Ihmisoikeusnormien valtionsisäinen vaikutus ei tyhjene niiden soveltamiseen tuomioistuimissa tai muissa tilanteissa, joissa oikeusnormeja sovelletaan yksittäisen tapauksen ratkaisemiseen. *Heikki Karapuu* (1988) on esittänyt seuraavan jaottelun ihmisoikeussopimuksissa tai kansallisessa perustuslaissa turvattujen TSS-oikeuksien erilaisista vaikutustavoista oikeusnormien asettamisessa ja soveltamisessa:

a) *Tulkintavaikutus*: Ihmisoikeusmääräykset voivat vaikuttaa sekä perustuslain että tavallisen lain tulkintaan. Tulkintavaikutus voi siten ilmetä sekä oikeusnormien asettamista että niiden yksittäistapauksellista soveltamista koskevassa päätöksenteossa. Samaan ratkaisutilanteeseen kohdistuvan kansallisen normiston sisällöstä riippuen epämääräiseenkin muotoon kirjoitetun ihmisoikeusmääräyksen tulkintavaikutus voi olla huomattava (Karapuu 1988 s. 78-79; ks. myös Eriksson – Scheinin s. 116 ja 120-121; Schachter 1981 s. 315-318; Jacobs 1987 s. xxix). Euroopan ihmisoikeussopimusta voimaansaatettaessa eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti tuomioistuinten ja muiden viranomaisten velvollisuutta omaksua "ihmisoikeusystävällinen" tulkinta (PeVL 2/1990 vp.). Esimerkiksi Tanskassa viranomaisten velvollisuutta tulkita kaikkia kansallisia normeja siten, että saavutetaan sopusointu maan kansainvälisten sopimusten kanssa, kutsutaan *tulkintasäännöksi* (ks. mm. Zahle 1989 II s. 97).

b) *Kompetenssivaikutus:* Ihmisoikeusmääräys saattaa vaikuttaa siten, että sen valtioon tai julkiseen valtaan kohdistuva velvoittavuus laajentaa asianomaisen orgaanin sallitun toimivallan piiriä. Karapuu (1988 s. 79) käyttää esimerkkinä TSS-sopimuksen sellaista vaikutusta, jonka nojalla tavallisella lailla on perustuslain omistusoikeussäännöksen estämättä mahdollista säätää asiasta, joka aikaisemmin olisi edellyttänyt perustuslain säätämisjärjestystä. Valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:n säännöksen nojalla kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamisprosessin osaksi katsottu laki on mahdollista säätää tavallista yksinkertaisemmassa menettelyssä (ks. myös Eriksson – Scheinin 1988 s. 117-118; Scheinin 1987 s. 455-457; Saraviita 1971 s. 156, 163, 169 ja 187).

c) *Huononnukset kieltävä vaikutus*: Ihmisoikeusmääräys voi asettaa esteen oikeuksien heikentämiselle, esimerkiksi budjetti- tai lainsäädäntöpäätöksin (Karapuu 1988 s. 79; Eriksson – Scheinin 1988 s. 115 ja 116). Vaikutustapa voidaan johtaa kansainvälisoikeudellisen *pacta sunt servanda* -maksiimin negatiivisesta ulottuvuudesta. Vaikka esimerkiksi Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimusta ratifioitaessa todettaisiin, ettei sopimus edellytä mitään lainsäädäntötoimia, se muodostaa kuitenkin esteen myöhemmin muuttaa Suomen lakeja sopimusvelvoitteita heikommiksi (S. Pöyhönen 1976 s. 456; Suviranta 1969 s. 308 ja 1986 s. 125).

d) *Derogaatio- tai syrjäyttävä vaikutus*:[37] Asianomaisen valtion valtiosäännöstä riippuen ihmisoikeusmääräys voi toimia perusteena sitä loukkaavan kansallisen normin soveltamatta jättämiselle. Vaikutustavalla on yhteys "suoran sovellettavuuden" neljänteen merkitysvaihtoehtoon. Kuten Karapuukin (1988 s. 79) korostaa, syrjäyttävä vaikutus voi olla muullakin kuin yksilöllisen oikeuden ilmaisevaan muotoon kirjoitetulla ihmisoikeusmääräyksellä, jos sitä sovelletaan yhdessä kansallisen normiston – esimerkiksi perustuslainsäännöksen – kanssa (ks. myös Eriksson – Scheinin 1988 s. 119-120; Schachter 1981 s. 326-327).

e) *Ohjelmallinen vaikutus*: Ihmisoikeusmääräykset velvoittavat julkisen vallan positiivisiin toimenpiteisiin oikeuksien toteuttamiseksi silloinkin, kun niiden määräykset eivät kohdistu suoraan konkreettisiin lainsoveltamistilanteisiin. Karapuu (1988 s. 79-80) korostaa tämän vaikutustavan oikeudellista luonnetta, mistä syystä ohjelmallisuus ei ole "ohjeellisuuden" synonyymi. Vaikutustapa voidaan johtaa *pacta sunt servanda* -maksiimin positiivisesta ulottuvuudesta, ja se oikeuttaa luonnehtimaan ihmisoikeussopimuksia oikeudellisesti velvoittaviksi lainsäädäntöohjelmiksi (ks. myös Eriksson – Scheinin 1988 s. 116-117). Vaikka ohjelmallinen vaikutus korostuu TSS-oikeuksia koskevien ihmisoikeussopimusten yhteydessä (ks. Sieghart 1986 s. 73-76), se on myös perinteisiä vapausoikeuksia koskevilla ihmisoikeusmääräyksillä, joista osa on selvästi julkisen vallan positiivisia toimenpiteitä edellyttäviä (Sieghart 1986 s. 82). Ohjelmallisen vaikutuksen käsitteen piiriin voidaan sisällyttää myös niin sanottu edistämisvelvoite, jolla termillä viitataan esimerkiksi eräisiin ILO:n "periaatesopimuksiin", joiden ei ole tarkoituskaan toteutua vain lainsäädännön kautta (ks. Suviranta 1969 s. 306, missä viitataan ILO-yleissopimuksiin numero 100 ja 111).

f) *Välittömän suoritusvelvollisuuden luova vaikutus*: "Suoran soveltamisen" käsitteen neljänteen käyttöyhteyteen liittyy ihmisoikeusmääräysten toimiminen yksittäisiä tapauksia koskevien tuomioistuin- tai muiden ratkaisujen perusteena siten, että yksilö voi vaatia määräyksen nojalla tiettyä etuutta tai oikeutta (Karapuu 1988 s. 80).

Jyrki Vihman (1984 s. 103) tapaan on mahdollista erottaa myös *vaikutuksen* ja *vaikuttavuuden* käsitteet. Tietyn kansainvälisen sopimuksen luonteeltaan *tosiasiallinen* vaikuttavuus esimerkiksi suomalaisen lainsäädännön sisältöön ei välttämättä riipu sen luonteeltaan *oikeudellisesta* vaikutuksesta. Vaikutus puolestaan on mahdollista Vihman tapaan jakaa *sitovuuteen* eli suoranaiseen vaikutukseen ja ratifioimatta jätettyjenkin sopimusten tapauksessa mahdolliseen *välilliseen* vaikutukseen. Myös selvityksissä eräiden kansainvälisten sopimusten merkityksestä suomalaisissa lainuudistuksissa on korostettu, ettei sopimusvelvoitteiden tosiasiallista vaikutusta voi päätellä vain nimenomaisista viittauksista sopimusteksteihin.[38]

2.3. Sääntövaikutus ja periaatevaikutus

2.3.1. Säännöt ja periaatteet oikeusnormityyppeinä

Tässä tutkimuksessa jaottelua ihmisoikeusnormien suoraan (tai välittömään) soveltamiseen ja tulkintavaikutukseen on täydennetty perustavammaksi ymmärretyllä distinktiolla sääntövaiku-

[37] Karapuu käyttää käsitettä abrogaatiovaikutus. Kun kysymys ei ole aiemman normin totaalisesta kumoamisesta vaan sen syrjäyttämisestä uuden normin edellyttämin osin, käytän käsitettä derogaatio (ks. Kelsen 1991 s. 106 ja 111-114).

[38] Ks. *Seppo Pöyhösen* (1976) ILO-sopimuksia koskeva selvitys (s. 455 ja 459; ks. myös Suviranta 1969 s. 305 ja Sulkunen 1988 s. 205) sekä *Jaana Matikaisen* (1988) selvitys vuoden 1966 YK-yleissopimuksista (s. 58).

tuksen ja periaatevaikutuksen välillä. Jaottelu seuraa suomalaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa viime vuosina laajalti hyödynnettyä oikeusnormien erottelua sääntöihin ja periaatteisiin. Suomessa jaotteluun ovat tukeutuneet muun muassa *Aulis Aarnio* (1989 s. 78-83; 1989a), *Dan Frände* (1989 s. 49-69), *Martti Koskenniemi* (1989 s. 21-22), *Tapio Lappi-Seppälä* (1987 s. 21-30), *Juha Pöyhönen* (1988 s. 13-78), *Hannu Tolonen* (1989) ja *Kaarlo Tuori* (1987 ja 1990 s. 3-7).[39] Keskustelun kansainvälisinä taustahahmoina viitataan yleensä *Ronald Dworkiniin* (1978) ja *Robert Alexyyn* (1986), jotka kumpikin ovat tarkastelleet valtiosääntöoikeudellisia ongelmia oikeusteoreettisista lähtökohdista. Kuten Pöyhönen on yksityiskohtaisesti osoittanut (1988 s. 13 ja 22-28), jaottelu sääntöihin ja periaatteisiin kytkeytyy myös *Nils Kristian Sundbyn* ja *Torstein Eckhoffin* nimiin (ks. Eckhoff – Sundby 1976 s. 128-156 ja myös Frände 1989 s. 56-57).

Tässä yhteydessä tukeudun Robert Alexyn luokitukseen, joka on olennainen osa hänen perusoikeusteoriaansa. Alexyn (1986 s. 75, 77; Pöyhönen 1988 s. 13-14 ja 21; vrt. kuitenkin Tähti 1990 s. 124) mukaan luokitus sääntöihin ja periaatteisiin on "aito". Jokainen oikeusnormi on joko sääntö tai periaate, joskin käytännössä ero voi olla vaikea tehdä (ks. Pöyhönen 1988 s. 28).[40]

Säännöille ominaista on kaksijakoinen voimassaoloulottuvuus: niitä joko sovelletaan tai ei sovelleta. Kahden säännön törmätessä (sääntökonflikteissa) on ratkaistava, kumpi on voimassa (Alexy 1986 s. 76-78; Dworkin 1978 s. 24; Pöyhönen 1988 s. 21-24; Eckhoff – Sundby 1976 s. 129-130). Periaatetyyppiset oikeusnormit puolestaan ovat optimointikäskyjä (Alexy 1986 s. 75). Niiden mukaan jokin oikeushyvä on toteutettava niin pitkälle kuin on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti mahdollista. Periaatteiden voimassaolo tarkoittaa vain, että periaate on relevantti ainakin yhdessä oikeusjärjestyksen piirissä ratkaistavassa kysymyksessä. Voimassaolokysymyksiä tärkeämmäksi muodostuukin periaatteen paino, sillä periaatteiden törmätessä (periaatekollisiossa) on annettava etusija sille periaatteelle, jonka paino käsillä olevassa tapauksessa on suurempi. Väistyväkään periaate ei menetä mitään voimassaolostaan, sillä senkin soveltaminen optimoidaan painavamman periaatteen ja muiden konkreettisten olosuhteiden sallimissa rajoissa (Alexy 1986 s. 78-81; Dworkin 1978 s. 26-27; Pöyhönen 1988 s. 23-25; Eckhoff – Sundby 1976 s. 130-131).[41]

Oikeusnormien tulkintaan liittyy ongelmia, jotka ovat yhteisiä säännön ja periaatteen luonteisille normeille (ks. Aarnio 1989 s. 151-180, 192-199, 217-287). Suurelta osin tällöin on kysymys yksittäisen säännöksen (normiformulaation) tulkinnasta sen "oman" *prima facie* sisällön hahmottamiseksi. Tulkinnan kohteena on *abstrakti* oikeusnormi eikä vielä yksittäisessä oikeustapauksessa sovellettava oikeusjärjestyksen kokonaisuudesta johdettava *konkreettinen* normi.

Säännöille ja periaatteille spesifit tulkintaongelmat puolestaan koskevat tilanteita, joissa konkreettisen tai "lopullisen" (all things considered; ks. esimerkiksi Aarnio 1989a), koko oikeusjärjestyksen taustaa vasten hahmotettavan normin sisällön selvittäminen edellyttää

---

39 Säännöt-periaatteet -jaottelun kritiikistä ks. Tähti 1990 s. 124 sekä 1989, erityisesti s. 37-86 ja 380-395. Ks. myös Jyränki 1989 s. 20.

40 Tässä suhteessa alexylainen käsitys sääntöjen ja periaatteiden laadullisesta erosta saattaa poiketa myös Dworkinin kannasta (ks. Tolonen 1989 s. 345-346), vaikka Dworkin yleensä luetaan ns. vahvan erotteluteesin kannattajiin (ks. Aarnio 1989a s. 112). Eckhoff ja Sundby (1976 s. 129) pitävät jaottelua (regler/retningslinjer) tyhjentävänä.

41 Alexyn ja Dworkinin periaatekäsitteen eroista, jotka osittain palautuvat Dworkinin (ks. 1978 s. 90) laajan ja suppean periaatekäsitteen eroihin, ks. Tolonen 1989 s. 361.

useamman kuin yhden säännöksen yhteensovittamista. Sääntöjen tulkintaongelmat ovat tällöin korostetusti *soveltamisalaa* koskevia, kun taas periaatteiden tulkintaongelmat vastaavasti *painoa* koskevia.[42] Kahden säännön välillä näyttäytyvä ristiriita ratkaistaan rajoittamalla jomman kumman tai molempien soveltamisalaa siten, että vain toinen soveltuu ratkaistavassa yksittäisessä tapauksessa (Alexy 1986 s. 77).[43] Periaatteiden törmätessä riittää, että toinen arvioidaan konkreettisessa tapauksessa toista painavammaksi (Alexy 1986 s. 78; ks. myös Tuori 1987 s. 106-107). Kun sääntökonfliktit usein ratkaistaan muodollisin perustein (esimerkiksi *lex specialis*), periaatekollisiot ratkeavat aineellisten argumenttien nojalla (ks. Tolonen 1989 s. 349-351).

Alexy (1990 s. 5) on liittänyt deonttiset perusmodaliteetit (käsketty, kielletty, sallittu; ks. esim. Aarnio 1989 s. 70-71) nimenomaan sääntöihin. Tämän kytkennän vuoksi voidaan sanoa, että esimerkiksi tuomioistuinratkaisu on aina tai lähes aina[44] viime kädessä säännön soveltamista. Syyte *joko* hylätään *tai* sitä ei hylätä, alemman asteen päätös *joko* kumotaan *tai* sitä ei kumota jne. Silti ratkaisun oikeudelliselta kannalta tärkein tai ongelmallisin vaihe voi koskea periaatteiden punnitsemista, ja lopullinen säännön soveltaminen saattaa olla periaatepunninnan lopputuloksen sanelema lähes mekaaninen toimenpide.[45]

> En ole seurannut Juha Pöyhösen (1988 s. 64-69) erottelua ratkaisunormeihin, ratkaisunormiin ohjaaviin normeihin ja ratkaisunormia täsmentäviin tai täydentäviin normeihin, vaikka sen avulla olisi mahdollista havainnollistaa ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien vaikutustapoja. Jaottelu on mielestäni omiaan ohjaamaan ajattelua normin ja yksittäisen säännöksen samastamiseen. Omassa käsitteistössäni Pöyhösen erottelua korvaa toisaalta ratkaisun jakaminen *vaiheisiin*, toisaalta jäljempänä esiteltävä *normifragmentin* käsite. Pöyhösen "ratkaisunormia" voidaan käsitteistössäni luonnehtia vaikkapa ratkaisun tärkeimmän vaiheen kokoavaksi normifragmentiksi.
>
> Ratkaisun jakaminen vaiheisiin on hyödyksi tarkasteltaessa *avoimen termin* sisältäviä säännöksiä. Kuten Pöyhönen (1988 s. 16) toteaa, avoimen termin sisältyminen säännökseen ei sinänsä tee säännön luonteisesta normista periaatetta. Esimerkiksi *purun* edellytykset on laissa ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa (200/66) säännelty avoimien termien avulla: menettelyvirhe tai erehdys joka on voinut, tai uusi selvitys joka olisi voinut "olennaisesti" vaikuttaa päätökseen tai "ilmeisesti" väärä lain soveltaminen (6.1 §). Purkuedellytysten arviointi voidaan jakaa kahteen vaiheeseen. Ensimmäinen on punninnan tyyppinen tilanne, jossa muun muassa ihmisoikeusnormit vaikuttavat siihen, mihin kohtaan vaa'an kieli asettuu kyseeseen tulevan purkuperusteen "määrällisellä" asteikolla. Tämän jälkeen seuraa joko-tai -tyyppinen ratkaisu:

---

42 Säännön voimassaolo on sidoksissa sen soveltamisalaan: sääntö on voimassa vain sen soveltamisalan piirissä. Periaatteiden voimassaolo puolestaan arvioidaan koko oikeusjärjestyksen tasolla: jos periaate on voimassa yhdessäkin tilanteessa oikeusjärjestyksen piirissä, se kuuluu oikeusjärjestykseen, ja kaikissa muissakin tilanteissa voidaan esittää kysymys sen painosta. Ks. Alexy 1986 s. 93. Asia voidaan ilmaista myös voimassaolokäsitteen eri ulottuvuuksien avulla: sääntöjen yhteydessä keskeistä on niiden muodollinen voimassaolo, periaatteiden yhteydessä taas voimassaolon hyväksyttävyysulottuvuus (ks. Pöyhönen 1988 s. 33; Aarnio 1989 s. 84-100 ja erityisesti s. 99).

43 Soveltamisalan käsitteellä en viittaa tietyn säädöksen soveltamisalasäännökseen vaan säädöstekstin lauseista konkreettisessa tapauksessa johdettavan normin (säännön) vaikutusalueeseen, jonka määrittäminen on osa tulkintaa.

44 Jos tapaus "viime kädessäkin" ratkaistaan periaatteiden nojalla, kyseessä on niin sanottu kiperä tapaus (ks. Pöyhönen 1988 s. 55-56 ja 65-67, Tuori 1990 s. 5 ja 19-20).

45 Ks. Alexy 1986 s. 87, jonka mukaan periaateluonteisten perusoikeusnormien punninnan lopputuloksena on sääntöluonteinen perusoikeusnormi (ks. myös s. 90-91 ja Frände 1989 s. 53). Aarnion (1989a s. 118-119) mukaan myös periaatteisiin sisältyy deonttinen operaattori (esim. "käsketty"), mistä syystä ne ovat soveltajaansa kohdistuvia *sääntöjä* optimoida periaatteen aksiologinen sisältö. Ks. myös Eckhoff – Sundby 1976 s. 152-153.

vaa'an osoittama lukema joko kvalifioidaan "ilmeisen" väärää lainsoveltamista (tai muuta purkuperustetta) vastaavaksi tai purkukynnys ei ylity.[46]

Mainittu lainkohta sisältää 1 momentin pääsäännön ohella 2 ja 3 momentit, joissa ilmaistaan kaksi säännön luonteista normia tilanteista, jotka estävät pääsäännön soveltamisen. Edellä kaksivaiheiseksi (periaatepunninta ja säännön soveltaminen) jäsennetyn 1 momentin soveltamisen edellytyksenä on siten myös se, ettei tapaus sijoitu jomman kumman poikkeussäännön soveltamisalan piiriin.

2.3.2. Normityyppien ilmeneminen ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien vaikutustavoissa

Tässä tutkimuksessa käytetään ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sääntövaikutuksen ja periaatevaikutuksen käsitteitä seuraavassa esitettävien lähtökohtien mukaisesti.

(1) Perustuslain perusoikeussäännökset ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset ilmaisevat sekä periaatteen että säännön luonteisia normeja.[47] Vaikka kyseiset normistot on usein muotoiltu varsin yleisinä, niistä voidaan silti lukea tai johtaa myös täsmällisiä sääntöjä, joille on ominasta joko-tai -luonne. Esimerkiksi KP-sopimuksen 9 (2) artikla ilmaisee säännön luonteisen oikeusnormin: "Jokaiselle pidätetylle on pidättämishetkellä ilmoitettava toimenpiteen syyt sekä välittömästi saatettava tietoon jokainen häneen kohdistuva syyte".

(2) Sama perustuslainsäännös tai sopimusmääräys voi sisältää sekä säännön että periaatteen (ks. myös Alexy 1986 s. 121-123). Esimerkiksi KP-sopimuksen 7 artiklasta (kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kielto) seuraa sekä sääntöjä ("Jokainen kidutukseksi luonnehdittava teko on kielletty") että periaatteita ("Silloinkin kun fyysisen kivun tuottaminen lääketieteellisen kokeen tai toimenpiteen osana ei ole säännöllä kiellettyä ja se on faktuaalisesti välttämätöntä, se on rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi").

(3) Jaottelu sääntöihin ja periaatteisiin koskee konkreettisia, yksittäisessä ratkaisutilanteessa sovellettavia oikeusnormeja eikä niiden kielellistä ilmaisua laki- tai sopimustekstissä.[48] Asia on joskus ilmaistu siten, että jaottelu sääntöihin ja periaatteisiin koskee "jo tulkittuja" oikeusnormeja (ks. Pöyhönen 1988 s. 14; Bruun – Mäenpää – Tuori 1988 s. 36). Pidän tätä ilmaisua ongelmallisena, koska myös valinta oikeusnormin sääntö- tai periaateluonteen välillä on *osa* tulkintaprosessia ja siten edeltää konkreettiseen tapaukseen sovellettavan oikeusnormin lopullista ilmaisemista eli tulkinnan lopputulosta.[49] Periaatteessa oikeusnormin sääntö- tai periaateluonne ilmenee myös normin kielellisestä ilmaisusta, mutta tällöin on kyseessä tulkinnan lopputuloksena oleva ja lakitekstin kielellistä ilmaisua ehkä huomattavasti täsmällisempi normilause, jota ei yleensä kirjoiteta esimerkiksi tuomioistuimen päätöksessä edes näkyviin (ks. Aarnio 1989 s. 162).

Oikeudellinen ratkaisu voidaan usein jäsentää toisistaan erillisiin vaiheisiin, joissa sovelletaan erityyppisiä normeja. Esimerkiksi ulkomaalaislain (378/91) karkotusperusteita sovellettaessa tehdään *ensin* joko-tai -valintoja ratkaistaessa soveltuuko jokin tai jotkin lain 40.1 §:n 1-

---

46 Ks. myös Aarnio 1989 s. 215-216, missä on samaan tapaan tarkasteltu yhdenvertaisen käsittelyn "periaatetta" todistamistaakka"säännön" yhteydessä.

47 Ks. myös Alexy 1986 s. 104-117, missä perustellaan sekä puhtaan periaatemallin että puhtaan sääntömallin epätyydyttävyys Saksan liittotasavallan perusoikeusjärjestelmän tarkastelussa ja asetutaan tukemaan yhdistettyä sääntö-periaate -mallia. Vrt. Aarnio 1989a s. 115, jossa periaatekäsitteen erittelyssä erääseen periaatteiden ryhmään (muodollisesti voimassaolevat periaatteet) sisällytetään "perusoikeuksia sääntelevät normit".

48 Tarkoitan sekä normilauseella että normiformulaatiolla lausetta, jolla pyritään ilmaisemaan normin sisältö. Ks. Aarnio 1987 s. 49-67; 1989a s. 113-114; 1989 s. 62-65 ja 161.

49 Käyttämäni tulkinnan käsite on siten laajempi kuin tekstissä mainitun käsityksen sisältämä.

5 kohtien tarkoittamista karkotusperusteista. Tähän vaiheeseen saattaa sisältyä esikysymyksenä periaatepunnintaa, mutta itsessään sen ratkaiseminen, onko tietty karkotusperuste olemassa, on säännön soveltamista.

Toisena (pää)vaiheena on ulkomaalaislain 41.1 §:n tarkoittama kokonaisharkinta, jossa punnitaan vastakkain karkotusta puoltavia ja sitä vastaan puhuvia seikkoja. Säännös on poikkeuksellisen selkeä esimerkki siitä, miten normin periaateluonne voidaan ilmaista jo säädöstekstin tasolla.[50] Vaikka karkotusperusteen käsilläolo konkreettisessa tapauksessa on säännön soveltamista, todetulla karkotusperusteella on tässä vaiheessa painoulottuvuus ja se siis toimii yhtenä punnittavista periaatteista. Myös ihmisoikeusnormit (esimerkiksi KP-sopimuksen 17 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan määräykset perheen suojasta) saattavat vaikuttaa tässä ratkaisuvaiheessa periaatteina.[51]

Kolmantena vaiheena on jälleen säännön soveltaminen: sisäasiainministeriö joko karkottaa ulkomaalaisen tai ei karkota häntä; korkein hallinto-oikeus joko kumoaa sisäasianministeriön päätöksen tai ei kumoa sitä. Koko ratkaisun asiallisesti tärkein vaihe on sen keskimmäinen, periaatteen luonteisten normien soveltamisen vaihe, ja lopullinen säännön soveltamisvaihe on lähes tekninen. (On kuitenkin syytä huomata, että korkein hallinto-oikeus voi kumotessaan ministeriön karkotuspäätöksen myös palauttaa asian, mikä tekee kolmannesta päävaiheesta hieman vivahteikkaamman).

Aarre Tähden säännöt-periaatteet -jaotteluun kohdistaman kritiikin ydin on väitteessä, jonka mukaan "normin luokitteleminen vaikuttaa suoraan normin sisältöön".

> "Kysymys ei enää olekaan vain teoreettisesta normien ryhmittelemisestä, vaan normin tosiasiallinen sitovuus ainakin osittain ratkaistaan määrittelemällä se säännöksi tai periaatteeksi." (Tähti 1989 s. 42)

Koko Tähden kritiikki perustuu siihen virheelliseen oletukseen, että oikeusnormien luokittelu sääntöihin ja periaatteisiin koskisi abstrakteja (*prima facie*) oikeusnormeja tai jopa niiden kielellistä ilmaisua säädöstekstissä[52]. Tässä tutkimuksessa luokitusta käytetään kuvaamaan niitä kahta periaatteellisesti toisistaan eroavaa tapaa, joilla kirjoitetuista normilauseista koko oikeusjärjestyksen taustaa vasten johdetut yksittäisessä tapauksessa sovellettavat konkreettiset (all things considered) oikeusnormit vaikuttavat. Erottelun avulla pyritään *kuvaamaan* (ks. Tähti 1989 s. 41) niitä erilaisia tapoja, joilla perustuslain perusoikeussäännökset ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset vaikuttavat oikeudellisessa päätöksenteossa. Tämän lähtökohdan kannalta olisi yksinkertaisesti mieletöntä lähteä esimerkiksi luettelemaan mitkä

---

50 "Maasta karkottamista harkittaessa on otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Näitä ovat ainakin...". Säännös ilmaisee soveltajaansa kohdistuvan käskyn (säännön) punnita vastakkain eri suuntaan vaikuttavia periaatteita.

51 Säännöksen sanamuoto sisältää epäsuoran viittauksen näihin ihmisoikeusnormeihin: kokonaisharkinnassa on otettava huomioon muun muassa ulkomaalaisen "perhesiteet ja muut siteet Suomeen". Ulkomaalaislain 41 §:n 2 momentti puolestaan ilmentää ihmisoikeusnormien sääntövaikutusta: se sisältää yksiselitteisen kiellon karkottaa ketään alueelle, jossa hän voisi joutua epäinhimillisen kohtelun tai vainon uhriksi. Ks. myös 40 §:n 2 momentti, jonka mukaan vain osa 1 momentin karkotusperusteista soveltuu silloin, kun kyseessä on pakolainen (sääntöjen soveltamisalaa rajoittava sääntö).

52 Esimerkiksi s. 50 Tähti (1989) puhuu *säännösten* luokittelemisesta sääntöihin ja periaatteisiin. Ks. myös s. 63, missä samastetaan normi ja säännös sekä väitetään, että oikeuden erottaminen säännöksestä ilmentäisi tukeutumista "luonnonoikeudelliseen tai joka tapauksessa ylipositiiviseen ajattelutapaan". Vrt. Aarnio 1989 s. 162: "Lakiteksti kielellisenä ilmauksena on näin ollen tulkinnalla purettavissa merkityssisällöiksi, jotka viestittävät meille, millaisia sääntöjä tai periaatteita oikeusjärjestys (voi) sisältää".

hallitusmuodon II luvun säännöksistä "ovat" sääntöjä ja mitkä periaatteita.[53]

(4) Sääntö tai periaate ei välttämättä ole palautettavissa vain yhteen säännökseen tai määräykseen, vaan kirjoitetut normilauseet voivat sisältää erillisiä *normifragmentteja*, ja sovellettava oikeusnormi koostuu useammista normilauseista kerättävistä fragmenteista.[54] Tämän vuoksi puhuminen esimerkiksi KP-sopimuksen tietyn määräyksen *sääntövaikutuksesta* ei edellytä, että kyseinen määräys – tai oikeammin yksin kyseisessä määräyksessä ilmaistu oikeusnormi – itsessään olisi luonnehdittavissa *säännöksi*. Riittää, että se yhdessä oikeusjärjestyksen muiden osien kanssa muodostaa yksittäisessä tapauksessa sovellettavan säännön, joka ei olisi johdettavissa pelkästään näistä oikeusjärjestyksen muista osista.

> Koska tämä kannanotto liittyy jäljempänä esitettävään argumentaatioon yhdysvaltalaisperäisen self-executing -doktriinin omaksumista vastaan suomalaisissa tuomioistuimissa soveltamiskelpoisten ihmisoikeusmääräysten kriteeriksi, havainnollistan asiaa esimerkillä.
>
> Rikoslain 40 luvun 10 ja 11 §:ssä (laissa 792/89) on säännökset niin sanotuista yleisluonteisista virkarikoksista (ks. P. Viljanen 1990 s. 435-482). Niissä on säädetty rangaistavaksi sellainen virkavelvollisuuden rikkominen, jota ei ole erikseen sanktioitu sen paremmin yksittäisissä virkarikossäännöksissä kuin muissakaan rikosoikeudellisissa normeissa, mutta joka kuitenkin merkitsee oikeusjärjestyksen vastaista menettelyä. Säännökset on laadittu siten, että niissä on kriminalisoitu "virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden" rikkominen tai täyttämättä jättäminen. Rangaistusvastuu ulottuu siis selvästi tilanteisiin, joissa yksityistä kansalaista ei voitaisi rangaista.
>
> Olettakaamme, että virkamies A on menetellyt vastoin jotakin Suomen ratifioimaa ja asianmukaisesti voimaansaattamaa ihmisoikeussopimusta asiassa, josta kansallinen normisto ei säädä mitään. Ihmisoikeusmääräyksen soveltuminen tapaukseen kvalifioi sen rikoslain rangaistussäännösten soveltamisalan piiriin. Kyseessä on siten ihmisoikeusmääräyksen sääntövaikutus siitä huolimatta, että ihmisoikeusnormi vaikuttaa vain yhtenä fragmenttina rikosoikeudellisen säännöksen soveltamisessa, tarkemmin sanottuna osana virkarikoksen tunnusmerkistöä.

Oikeusnormin koostumisesta eri säännöksistä tai määräyksistä johdetuista normifragmenteista on mielekästä puhua sekä sääntöjen että periaatteiden yhteydessä. Alexyn (1986 s. 92) mukaan periaatteille on tunnusomaista niiden yleisyys. Oikeudellisessa yleiskielessä oikeusperiaatteilla tarkoitetaan abstrakteja normeja, jotka saattavat olla koko oikeusjärjestyksen kannalta keskeisiä mutta silti epätäsmällisiä ja usein kirjoittamattomiakin (ks. esim. Aarnio 1989 s. 81-83). Näin mielletty oikeusperiaate voidaan ymmärtää fragmentiksi useissa oikeusnormilauseissa, jotka viittaavat oikeusperiaatteeseen esimerkiksi tulkinnanvaraisen termin avulla. Jos kyseinen oikeusperiaate on lisäksi sisällöltään optimointikäsky, se täyttää samalla myös "alexylaisen" periaatekäsitteen edellytykset. Mitään välttämätöntä yhteyttä yleiskielen

53 Kun pidän jo Tähden kritiikin lähtökohtia virheellisinä, en ymmärrettävästi voi yhtyä myöskään hänen johtopäätöksiinsä. Tähti pitää kysymystä säännöt-periaatteet -jaottelun hyödyntämisestä valtiosääntöoikeudessa "poliittisena tai oikeuspoliittisena". Erottelu "tarjoaisi oivan keinon yrittää legitimoida ja justifioida perustuslakien sellaisia tulkintoja, jotka yhä enemmän etääntyvät säännösten sanamuodosta, tarkoituksesta ja aikaisemmista tulkinnoista..." ja määräisi jo esikysymyksenä "*pitääkö* säännöksen sisältöä noudattaa tiukasti ja ehdottomasti vai *saadaanko* sitä pitää pikemminkin optimointikäskynä tai jonkinlaisena suuntaa antavana suosituksena" (korostukset Tähden, 1989 s. 53; ks. myös s. 392-394). Oman käsitykseni mukaan jaottelu sääntöihin ja periaatteisiin on tarpeen sen osoittamiseksi, että perusoikeus- ja ihmisoikeusnormeilla on monenlaisia oikeudellisia vaikutustapoja, jopa siellä missä niitä ei ole totuttu näkemään.

54 Normifragmentin käsitteestä ks. Helgesen 1982 s. 69-71, joka osoittaa, miten Norjan oikeuteen inkorporaation puuttumisen vuoksi muodollisesti sisältymättömillä ihmisoikeusmääräyksillä voi yhdessä norjalaisperäisten normien kanssa olla oikeudellista vaikutusta tuomioistuinten päätöksenteossa.

"oikeusperiaatteen" ja alexylaisen periaatekäsitteen välillä ei kuitenkaan ole (ks. Tolonen 1989 s. 343 ja myös Tähti 1989, esimerkiksi s. 61 sekä 64-76).

Säännöille on tunnusomaista teknisyys (Alexy 1986 s. 92). Kun konkreettisessa tapauksessa sovellettavalle säännölle asetetaan vaatimus, ettei se "viime kädessä" ole ristiriidassa minkään muun säännön luonteisen oikeusnormin kanssa, lopullisen säännön formuloimiseksi saatetaan joutua keräämään monipolvisia soveltamisala- ja poikkeuslausekkeita useista säännöksistä ja määräyksistä. Tuloksena normifragmenttien keräilystä on yksityiskohtainen ja täsmällinen normilause.

(5) Joissain tapauksissa voi silti olla mielekästä sanoa, että ihmisoikeusmääräys tai perusoikeussäännös "sisältää" säännön tai periaatteen.[55] Sama asia voidaan täsmällisemmin ilmaista esimerkiksi siten, että säännös tai määräys sisältää perustan yksittäisessä tapauksessa sovellettavaksi tulevan konkreettisen oikeusnormin kaikille normifragmenteille.

Oikeudet ovat eräiden oikeusnormien sisältö (Alexy 1990 s. 4).[56] Oikeuden säätävälle oikeusnormille ovat ominaisia ainakin seuraavat kolme elementtiä tai normifragmenttia: (i) tietyn subjektin (oikeuden haltija A) suojattu oikeushyvä, (ii) toisen subjektin tai subjektitahon (B) vastaava velvollisuus kunnioittaa tai toteuttaa A:n oikeushyvä, ja (iii) jokin oikeudellinen järjestely, jolla tarvittaessa pakkotoimin toteutetaan A:n oikeushyvä suhteessa B:hen (ks. Wellman 1985, erityisesti s. 39, 42, 60-61, 80, 96 ja 101-102[57]; Alexy 1990 s. 4). Kaikki kolme elementtiä on mahdollista esittää kolmen deonttisen perusmodaliteetin (käsketty, kielletty, sallittu)[58] tai *Wesley Newcomb Hohfeldin* (1978) kehittämien kahdeksan peruskäsitteen[59] avulla.[60] Erityisesti on syytä huomata, että oikeuden suojaelementti (iii) yleensä edellyttää myös muita subjektitahoja kuin oikeutetun (A) ja velvoitetun (B) osapuolen. A voi tarvita oikeutensa toteuttamiseksi erilaisia viranomaistahoja (C), minkä lisäksi saattaa olla että puhevaltaa A:lle kuuluvan oikeuden suhteen käyttää A:n sijasta esimerkiksi hänen huoltajansa D.

---

55 Esimerkiksi Pöyhösen (1988 s. 15) mukaan korkolain 1.2 § "sisältää oikeussäännön".

56 Ks. myös Kelsen 1991 s. 133: "Velvollisuus ei ole jotain normista erillistä: se on normi suhteessa subjektiin, jonka käyttäytyminen on käskettyä".

57 *Carl Wellman* tukeutuu Hohfeldin käsitteistöön kehittäessään teoriaa "oikeuksista" (rights), joka termi ei ole hohfeldiläinen peruskäsite vaan niiden kompleksi. Wellmanin mukaan oikeudella on keskusparametri ja suojaparametri. Keskusparametri voi Hohfeldin temein olla ainakin liberty, power, claim tai immunity. Suojaparametri puolestaan liittyy mahdollisuuteen vedota keskusparametriin suhteessa toiseen subjektiin (s. 80). Toisessa yhteydessä (s. 102) Wellman kuvaa oikeutta ytimenä ja sitä ympäröivien hohfeldilaisten modaliteettien ryppäänä, joka koskee ytimen vapaata ja valvottua nauttimista. Oikeudessa on aina kolme osapuolta, oikeutetun ja velvoitetun tahon ohella kolmantena jokainen, joka voi puuttua suhteeseen jommankumman tahon hyväksi. Ks. myös Kairinen 1991.

58 Ks. Hilpinen 1981, ennen muuta artikkelit Føllesdal – Hilpinen 1981, Kanger 1981, von Wright 1981 ja Hansson 1981.

59 Itse käsitteistä ks. Hohfeld 1978 s. 38, Ross 1953 s. 188-205 ja 64 ja Klami 1983 s. 5. Käsitteistön käyttökelpoisuudesta perusoikeustutkimuksessa ks. Karapuu 1978 sekä Scheinin 1988 s. 22-31, missä (s. 25) myös arvioidaan Wikströmin (1980 s. 249-253, ks. myös Wikström 1979 s. 36-38 ja Sipponen 1965 s. 122) kantaa Hohfeldin käsitteistön soveltumattomuudesta julkisoikeudelliseen tutkimukseen.

60 Pöyhösen (1988 s. 61) mukaan deonttisen logiikan tai Hohfeldin käsitteiden avulla ei voitaisi käsitellä periaatteita. Oman käsitykseni mukaan jokaiseen yksittäisessä tapauksessa sovellettavaan konkreettiseen oikeusnormiin sisältyy Sollen, joka on mahdollista ilmaista joko perusmodaliteettien tai hohfeldilaisten käsitteiden avulla. Periaatenormien yhteydessä Sollen kuitenkin koskee punnintaa tai optimointia, eikä suoraan itse lopputulosta. Eräs Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta johdettava periaatetyyppinen oikeusnormi voidaan ilmaista esimerkiksi näin: "tuomioistuimelle on käskettyä järjestää oikeudenkäynti siten, että syyttäjä ja syytetty ovat mahdollisimman tasavertaisessa asemassa". Sovellettava periaate on siis samalla sen soveltajaan kohdistuva sääntö: optimointikäsky on käsky optimoida, ks. myös Aarnio 1989a s. 62-65 ja 118-119.

Oikeuden ilmaisevan oikeusnormin jakaminen kolmeksi normifragmentiksi ei merkitse, ettei kutakin kolmesta fragmentista "kantavaa" säännöstä tai määräystä voisi itsessäänkin luonnehtia oikeusnormilauseeksi, joka samalla ilmaisee kokonaisen oikeusnormin. Sisältyyhän jokaiseen niistä sekä subjekti että tietty deonttinen modaliteetti, jotka voidaan esittää esimerkiksi seuraavasti:

(i) Teko T on sallittu A:lle.

(ii) Hallintoviranomaiselle B on käskettyä olla estämättä A:n tekoa T.

(iii) Tuomioistuimelle C on käskettyä tuomita B rangaistukseen, jos hän estää A:n teon T.[61]

Jos normifragmentit ilmaistaisiin Hohfeldin käsitteistön avulla, kaksi ensimmäistä fragmenttia voitaisiin muotoilla keskenään identtisiksi siltä osin kuin on kysymys A:n ja B:n välisestä kaksiasianosaissuhteesta:

(i) A:lla on suhteessa jokaiseen *right* tehdä T = A:lla on *right* tehdä T myös suhteessa B:hen = B:llä on *duty* olla puuttumatta A:n tekoon T.

(ii) B:llä on *duty* olla puuttumatta A:n tekoon T = A:lla on suhteessa B:hen *right* tehdä T.

(iii) C:llä on *duty* rangaista B:tä, jos hän estää A:n teon T.

Wellmanin (1985) teorian tärkein anti on oikeuksiin liittyvien atomaaristen kaksiasianosaissuhteiden liittäminen oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen. Vaikka lauseet (i) ja (ii) voidaan Hohfeldin mallissa johtaa toisistaan – siltä osin kuin on kysymys kaksiasianosaissuhteesta – lause (iii) ei seuraa niistä loogisesti vaan ainoastaan oikeusjärjestyksen systeemiyhteyden kautta. Perusoikeuksista, ihmisoikeuksista tai ylipäätään oikeudellisista oikeuksista on mielekästä puhua vain tilanteissa, joissa oikeudella on sekä "keskusparametri" että "suojaparametri". Tällöin joudutaan myös havaitsemaan, että "koko" oikeus on vain harvoin ilmaistu yhdessä perusoikeussäännöksessä tai ihmisoikeusmääräyksessä.

Yleensä perusoikeussäännökset ja ihmisoikeusmääräykset ovat ainakin siinä suhteessa epätäydellisiä, että ne eivät itse ilmaise oman toteuttamisensa suojamekanismeja (iii) vaan tukeutuvat tältä osin muuhun oikeusjärjestykseen. Jo tästä syystä on täsmällisempää puhua sääntövaikutuksesta tai periaatevaikutuksesta kuin säännöstä tai periaatteesta silloin kun viitataan perustuslain tai sopimustekstin sisältämään normilauseeseen.

Oikeuden ilmaisevat oikeusnormit tukeutuvat oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen. Ihmisoikeusmääräysten oikeusnormiluonnetta tai määräyksessä tarkoitetun oikeushyvän haltijan asemaa ihmisoikeuden subjektina ei ole syytä torjua sillä perusteella, ettei kyseinen määräys tai sopimus turvaa subjektille prosessuaalista mahdollisuutta yksin ihmisoikeussopimuksen nojalla käyttää joitakin valtionsisäisiä oikeussuojakeinoja oikeutensa toteuttamiseksi (näin myös Drzewicki 1990 s. 5). Vaikka sanktioiden olemassaolo on oikeuden yksi tunnusmerkki, vaatimus liittyy oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen eikä yksittäiseen säännökseen tai määräykseen (ks. Kelsen 1968 s. 57-64; Laakso 1980 s. 147). Ihmisoikeussopimuksen ilmaiseman normin luonnehtimiseksi "oikeudeksi" riittää siten, että sopimuksen määräykset on muunnettu osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä.[62] Tämän systeemiyhteyden kautta jokainen oikeusjärjestykseen kuuluva normi on ainakin jollain tavoin sanktioitu.

Myös TSS-oikeudet ovat hahmotettavissa deonttisten perusmodaliteettien tai Hohfeldin käsitteistön avulla. Wellman (1985 s. 181) käyttää esimerkkinä *oikeutta sosiaali-*

61 Mallissa on A:n ja B:n välinen suhde tulkittu *right – duty* -asetelmaksi, vaikka myös asetelmat *privilege – no-right* ja *immunity – disability* saattaisivat sopia kuvaamaan perusoikeussubjektin ja hallintoviranomaisen välistä suhdetta, tilanteesta riippuen *right – duty* -suhteen sijasta tai rinnalla. Ks. Scheinin 1988 s. 25-26 ja 175 (viitteet 118, 121 ja 123).

62 *H.L.A. Hartin* käsitettä käyttäen kyseessä on "rule of recognition", ks. Hart 1981 s. 92-107 ja erityisesti suhteesta Kelsenin perusnormihypoteesiin s. 245-246.

turvaan, jonka ytimenä on valtioon kohdistuva *right*[63] saada minimitoimeentulo tietyissä olosuhteissa. Liitännäisinä elementteinä ovat muun muassa (i) bilateraalinen *privilege* käyttää *poweria* kyseisen *rightin* täytäntöönpanemiseksi, (ii) *privilege* vastaanottaa valtion tarjoama sosiaaliturva, (iii) moraalinen *power* luopua *rightista*, (iv) bilateraalinen *privilege* käyttää tätä *poweria* sekä (v) *immunity* valtion taholta tulevia oikeuden ytimeen kohdistuvia loukkauksia vastaan.

(6) Säännöistä ja periaatteista on mielekästä puhua sekä lainsäätäjän, hallintoviranomaisten että tuomioistuinten toimintaa ohjaavien normien yhteydessä. Tärkeää on kuitenkin huomata, että vain osa näiden toimijoiden päätöksenteosta on *oikeusnormien soveltamista*.

Vaikka eduskunta lakeja säätäessään on perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien oikeudellisesti sitoma, sillä on kuitenkin laaja poliittinen harkintavalta säädettävien lakien sisällön suhteen. Perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien (oikeudellista) periaatevaikutusta voi olla käytännössä vaikea erottaa tarkoituksenmukaisuusargumenteista uuden lain säätämisessä. Jos eduskunnan valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen oikeusturvajärjestelyjen parantamista, jotta ihmisoikeussopimusten asettamat vaatimukset toteutuisivat "mahdollisimman hyvin", kannanotto voi ilmaista sekä oikeudellista periaatevaikutusta että kansainvälisen esikuvan (standardin) käyttöä tarkoituksenmukaisuusperusteluna. Sen sijaan sääntövaikutus on lainsäätäjänkin työssä helpommin paikallistettavissa oikeudellisiin joko-tai -valintoihin: tietyn sopimusmääräyksen tulkitaan estävän määrätynsisältöisen lain hyväksymisen (ks. PeVL 12/1982 vp.) tai tietty perusoikeussäännös ratkaisee valinnan kahden säätämisjärjestysvaihtoehdon välillä (valtiopäiväjärjestyksen 66 ja 67 §; ks. niin ikään PeVL 12/1982, jossa on selvästi erotettu perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien lainsäätäjään kohdistuvat vaikutustavat).

Hallintoviranomaisillakin on jonkin verran sellaista harkintavaltaa, joka ei ole palautettavissa oikeusnormien soveltamiseksi – esimerkiksi valittaessa sopivimpia keinoja tietyn lopputuloksen saavuttamiseksi. Silti sellaisetkin ratkaisut, joita perinteisesti on luonnehdittu "vapaaksi harkinnaksi", ovat perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien oikeudellisesti ohjaamia (ks. myös Bruun – Mäenpää – Tuori 1988 s. 75-88). Tämän vaikutuksen tunnistamiseksi on tärkeää täydentää periaatteiden avulla perinteistä sääntökeskeistä tapaa käsittää oikeusjärjestys (ks. myös Lappi-Seppälä 1987 s. 29 ja 108-109; Pöyhönen 1988 s. 17).

Yleensä oikeusnormien jaottelusta sääntöihin ja periaatteisiin keskustellaan nimenomaan tuomioistuinten ratkaisutoiminnan yhteydessä (Tuori 1987 s. 105). Lainkäyttötilanteet ovatkin lainsäätäjän tai hallintoviranomaisten ratkaisuja puhtaammin oikeusnormien soveltamista, mistä syystä erottelu sääntöihin ja periaatteisiin on tässä yhteydessä käyttökelpoisin.

Samasta perusoikeussäännöksestä tai ihmisoikeusmääräyksestä johdettavat konkreettiset oikeusnormit voivat ulkonaisesti erota toisistaan tuntuvasti, varsinkin jos ne esitetään täydellisinä, siis myös oikeuden suojaelementti ilmaisten.

(7) Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena eivät ole säännöt ja periaatteet oikeusnormien kategorioina tai edes yleisesti sääntöjen ja periaatteiden vaikutus oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa vaan perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien erilaiset vaikutustavat ratkaisutilanteissa. Siksi huomio kohdistuu siihen vaiheeseen, missä perusoikeus- tai ihmisoikeusnormit vaikuttavat, ei niinkään ratkaisutoimintaan kokonaisuudessaan tai edes sen viimeiseen vaiheeseen.

Perusoikeus- tai ihmisoikeusnormilla on *sääntövaikutus* silloin, kun perustuslain perusoikeussäännös tai kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen määräys osaltaan vaikuttaa joko-tai -luonteiseen oikeudelliseen ratkaisuun. Tyypillisiä tapauksia ovat esimerkiksi seuraavat tilanteet:

---

63 Wellman käyttää rinnakkaista termiä "claim", samoin kuin termiä "liberty" käsitteen "privilege" sijasta. Tässä yhteydessä ei ole merkityksellistä se, että Yhdysvaltain oikeusjärjestyksen sisällöstä johtuen Wellmanin (1985 s. 180) TSS-oikeuksia koskeva tarkastelu esitetään *moraalisten* (eikä oikeudellisten) oikeuksien yhteydessä.

(a) Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoo, ettei tiettyä lakiehdotusta voida perusoikeussäännöksen vuoksi käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (VJ 66 §) vaan on turvauduttava perustuslainsäätämisjärjestykseen (VJ 67 §).

(b) Eduskuntakäsittelyssä todetaan, että ihmisoikeusmääräys estää lakiehdotuksen hyväksymisen ehdotetun sisältöisenä.

(c) Syyte omaisuuden vahingoittumisen aiheuttaneen ja poliisille ilmoittautumatta jättäneen henkilön tuomitsemisesta liikennerikkomuksesta hylätään KP-sopimuksen 14 (3) (g) artiklan määräykseen viitaten. Ilmoittautuminen olisi saattanut hänet syytteen vaaraan liikenteen vaarantamisesta, ja sopimusmääräys kieltää velvoittamasta ketään oman syyllisyytensä selvittämiseen.

Periaatevaikutuksesta on puolestaan kysymys silloin, kun perusoikeussäännös tai ihmisoikeusmääräys vaikuttaa punninnan luonteisessa ratkaisutilanteessa. Esitän jälleen eräitä tyyppitilanteita:

(a) Rikosten esitutkintaa koskevaa lainsäädäntöä käsitellessään eduskunnan valiokunta arvioi vastakkain yksityisyyden suojaa[64] ja hengelle ja ruumiilliselle koskemattomuudelle[65] rikosoikeudellisen lainsäädännön kautta annettavaa positiivista suojaa. Punninnan lopputuloksena on eri perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien samanaikainen optimointi.[66]

(b) Sisäasiainministeriö tukeutuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja KP-sopimuksen 17, 23 ja 24 artiklojen määräyksiin ulkomaalaislain 41.1 §:n tarkoittamassa kokonaisharkinnassa sen jälkeen kun lain 40.1 §:n tarkoittama karkotusperuste on todettu.

Jaottelulla sääntö- ja periaatevaikutukseen on yhteys luokitukseen suora sovellettavuus/tulkintavaikutus[67] (ks. myös Aarnio 1989 s. 79)[68]. Ihmisoikeus- tai perusoikeusnormin sääntövaikutuksen tilanteet on helpompi *tunnistaa* "suoran soveltamisen" tilanteiksi, koska syrjäyttäessään muun säädöksen ilmaiseman normin ihmisoikeus- tai perusoikeusnormin vaikutus on asteeltaan voimakas. Vaikka periaatevaikutuskin voi olla siinä mielessä yhtä "suoraa", että ihmisoikeusmääräyksen sisältö on yhtenä punninnassa optimoitavana periaatteena, normin vaikutus ei ole yhtä ilmeinen. Silti olisi virheellistä luonnehtia jälkimmäistä tilannetta tulkintavaikutukseksi.

Sääntövaikutuksen voimakkaasta asteesta seuraa sääntökonfliktien periaatteellinen tärkeys arvioitaessa perusoikeus- tai ihmisoikeusnormien asemaa oikeusjärjestyksessä. Juuri niiden yhteydessä joudutaan käytännössä ottamaan kantaa kyseisten normien paikkaan valtionsisäisessä normihierarkiassa. Silti periaatevaikutus voi olla perus- ja ihmisoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta aivan yhtä tärkeä. Sama koskee suoran sovellettavuuden ja tulkintavai-

---

64 Ks. muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, KP-sopimuksen 17 artikla ja hallitusmuodon 11-12 §:n säännökset.

65 Ks. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artikla, KP-sopimuksen 6 artikla ja hallitusmuodon 6.1 §.

66 Optimoinnin lopputulos ei kuitenkaan saa olla vastoin yhtäkään kyseisistä perusoikeussäännöksistä tai ihmisoikeusmääräyksistä johdettavaa *sääntöluonteista* normia. Esimerkki osoittaa, miten lainsäädäntöelimenkin ratkaisussa voidaan erottaa rinnakkaisina (tai peräkkäisinä) tapahtumina sovellettavien normien tyypin kannalta erilaisia ratkaisuja.

67 Dworkin käyttää omassa sääntöjä ja periaatteita koskevassa tarkastelussaan ilmaisuja, jotka ovat luettavissa myös jaotteluun suora soveltaminen/tulkintavaikutus liittyviksi, ks. erityisesti Dworkin 1978 s. 27-28.

68 Kansainvälisessä ihmisoikeustutkimuksessa ei juurikaan ole tietoisesti hyödynnetty alexylaista normitypologiaa (ks. kuitenkin Riedel 1986 s. 266-268 ja van Dijk 1990 s. 92), vaikka ihmisoikeusnormien vaikutustapoja käsiteltäessä on saatettu käyttää ilmaisuja, jotka ovat helposti liitettävissä Dworkinin ja Alexyn säännöt/periaatteet -jaotteluun. Ks. esimerkiksi Sieghart 1986 s. 41 ja 161.

kutuksen suhdetta. "Pehmeämpi" tulkintavaikutus voi jopa korvata suoraa sovellettavuutta sellaisessa maassa, missä kansainvälisten ihmisoikeusnormien suora soveltaminen ei ole lainkaan mahdollista.

2.4. Standardin ja standardivaikutuksen käsitteiden tarve

Sekä säännöt että periaatteet ovat oikeusjärjestykseen sisältyviä *oikeusnormeja*. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamislaki ja -asetus auttavat tunnistamaan sopimuksessa ilmaistut säännöt ja periaatteet Suomen oikeusjärjestykseen kuuluviksi. Mutta ihmisoikeussopimuksiin ja jopa muihin kuin valtioita sitovan sopimuksen muotoon laadittuihin ihmisoikeusasiakirjoihin saattaa liittyä oikeudellisia vaikutuksia silloinkin, kun ihmisoikeusmääräyksillä ei ole voimaansaattamissäädöksen tai muun muodollisen kriteerin avulla tunnistettavaa asemaa kyseisen valtion oikeusjärjestyksessä. Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimusta ei ole saatettu valtionsisäisesti voimaan Skandinavian maissa, sillä on huomattavaakin oikeudellista vaikutusta esimerkiksi Norjan korkeimman oikeuden ratkaisuissa. Periaatteessa samanlainen asetelma koskee Suomen antamia sitoumuksia Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöprosessin ihmisoikeusasiakirjoissa.

Tulkintavaikutuksen ja *normifragmentin* käsitteet tarjoavat ainakin osittaisen selityksen tilanteille, joissa "ei-oikeudellinen" ihmisoikeusmääräys voi saada oikeudellisia vaikutuksia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tietty määräys ei sisällä (kokonaista) oikeusnormia, joka kuuluisi Norjan oikeusjärjestykseen. Siitä voidaan kuitenkin johtaa normifragmentteja, jotka vaikuttavat oikeusjärjestykseen sisältyvien normien tulkintaan ja siten ovat fragmentteina mukana yksittäisessä tapauksessa sovellettavan, lakitekstin lauseita täsmällisemmän konkreettisen oikeusnormin muodostamisessa.

Yleensä normifragmenttien lähteenä ovat oikeusjärjestykseen kuuluvia normeja ilmaiseviksi tunnistettavat säädökset, määräykset tai muut oikeuslähteet.[69] Normifragmentteja voidaan silti ainakin joissain tapauksessa johtaa myös oikeusjärjestyksen ulkopuolelta. Kutsun *standardeiksi* sellaisia oikeusjärjestyksen ulkopuolisia tekijöitä, jotka voivat toimia lähteenä oikeusjärjestyksen piirissä sovellettavan normin fragmenteille. Standardi voi olla toisen valtion oikeusjärjestykseen kuuluva oikeusnormi, valtiota kansainvälisoikeudellisesti velvoittava oikeusnormi tai esimerkiksi kansainvälisen järjestön laatimassa asiakirjassa ilmaistu *moraali*normi.[70] Suomalaisperäisenä vastineena voisi tulla kysymykseen käsite *mittapuu*, joka ilmaisee oikeusjärjestyksen ulkopuolisen tekijän vaikutuksen "mittana", "standardina" tai "asteikkona", jota vasten Suomen oikeusjärjestystä tarkastellaan.

Kutsun *standardivaikutukseksi* sitä tapaa, jolla oikeusjärjestyksen ulkopuolinen mittapuu saa oikeudellista vaikutusta oikeusjärjestyksen piirissä. Standardi ei ole kolmas oikeusnormityyppi sääntöjen ja periaatteiden rinnalla, yksinkertaisesti sen vuoksi, ettei standardi ole oikeusnormi. Oikeudellisen vaikutuksensa standardit saavat sääntöjen ja periaatteiden soveltamistilanteissa. Yksittäisessä ratkaisutilanteessa standardilla on siten joko *sääntövaikutus* tai

---

69 Tietyn oikeusjärjestyksen "rule of recognition" voi tunnistaa oikeusjärjestykseen kuuluviksi myös tavanomaisoikeudellisia tai oikeuskäytännön kautta syntyneitä normeja. Tällöin ei välttämättä ole osoitettavissa tiettyä lakitekstin lauseeseen rinnastettavaa normiformulaatiota, jossa kyseinen normi olisi kielellisesti ilmaistu.

70 Jätän avoimeksi kysymyksen siitä, ovatko standardit aina normeja, vai voisiko pelkkä intressi tai oikeushyvä toimia normifragmentin lähteenä. Kysymyksellä on yhteys keskusteluun Dworkinin "politiikan" ja Alexyn "kollektiivisen hyvän" käsitteistä.

periaatevaikutus. Tätä vaihetta edeltää *standardivaikutukseksi* luonnehtimani tilanne, jossa standardista johdettu normifragmentti "läpäisee" oikeusjärjestyksen rajan.

> Myös *Torstein Eckhoff* ja *Nils Kristian Sundby* (1976 s. 141-144) käyttävät standardin käsitettä. Toisin kuin omassa terminologiassani, heille standardi on eräs oikeusnormien tyyppi, tarkemmin sanottuna sellainen periaatenormi (retningslinje), joka viittaa oikeuden ulkopuolisiin tekijöihin (esimerkiksi moraaliin). Eckhoff ja Sundby siis kutsuvat standardiksi sitä normia, joka omassa käsitteistössäni on standardivaikutuksen kohteena oikeusjärjestyksen sisäpuolella.

Standardien vaikutus ei koskaan ole luonnehdittavissa *suoraksi soveltamiseksi*, sillä ne voivat vaikuttaa vain oikeusjärjestykseen kuuluvien normien soveltamistilanteissa.[71] Standardeilla on siten tässä jaottelussa vain *tulkintavaikutus*. Tämä ei kuitenkaan merkitse, ettei standardin vaikutus voisi joskus olla sillä tavoin asteeltaan "voimakas", että standardiin tukeutuminen ratkaisee sääntöluonteisten normien konfliktitilanteen. Havainnollistan asiaa esimerkillä:

> Ulkomaalaislain (378/91) 38.2 §:ssä on ilmaistu niin sanottu palauttamiskielto (*non refoulement* -sääntö)[72]:
>
> "Ketään ei saa käännyttää rajalta alueelle, jolla hän voi joutua epäinhimillisen kohtelun tai 30 §:ssä tarkoitetun vainon kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle."
>
> Lainkohdassa käytetty "epäinhimillinen kohtelu" on avoin termi, jolle ei ole legaalimääritelmää sen paremmin ulkomaalaislaissa kuin muuallakaan Suomen lainsäädännössä. Suomea velvoittavat ja Suomessa valtionsisäisesti voimaansaatetut ihmisoikeussopimukset eivät ainakaan sopimustekstin tasolla täsmennä käsitteen merkityssisältöä (ks. KP-sopimuksen 7 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla ja kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 16 artikla).
>
> Voidaanko rajalta käännyttää suomalaisten psykiatrien mielestä henkisesti terve ihminen, joka käännyttämisen seurauksena joutuisi kestoltaan määräämättömän tahdonvastaisen psykiatrisen sairaalahoidon alaiseksi maassa, jossa sekä mielisairaalaolot että mielenterveyspotilaiden oikeusturva ovat alkeelliset?
>
> Eräs mahdollisuus tapauksen ratkaisemiseksi olisi tukeutuminen ETYK:n inhimillistä ulottuvuutta koskevan Kööpenhaminan kokouksen loppuasiakirjaan, jonka 16.1 kohta kuuluu seuraavasti:
>
> "Osanottajavaltiot uudistavat sitoumuksensa kieltää kidutus ja muu julma, epäinhimillinen tai alentava kohtelu tai rangaistus, ... suojata yksilöitä kaikilta psykiatrisilta tai muilta lääketieteellisiltä käytännöiltä, jotka loukkaavat ihmisoikeuksia ja perusvapauksia ja..."
>
> Asiakirjaa ei ole – kuten ei muitakaan ETYK:n ihmisoikeusasiakirjoja – saatettu Suomen oikeusjärjestyksen osaksi, koska kyseessä on valtiosopimuksen sijasta toisentyyppinen ETYK-valtioiden sitoumus[73]. Silti siihen voitaisiin tukeutua standardina ulkomaalaislain 38 §:ssä ja mainituissa ihmisoikeusmääräyksissä käytetyn käsitteen "epäinhimillinen kohtelu" tulkinnassa. ETYK-asiakirjan sisältämä sitoumus voi toimia normifragmenttina ulkomaalaislain ilmaiseman säännön luonteisen normin soveltamistilanteessa ja asiallisesti ratkaista tapauksen sijoittumisen säännöksen soveltamisalan piiriin. Ei ole mitään estettä kirjata standardivaikutusta näkyviin sisäasiainministeriön päätökseen, joka voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

---

71 Oikeusjärjestyksen "rule of recognitionin" avulla on voitava tunnistaa oikeusjärjestykseen kuuluva Sollenin sisältävä normi, jonka tulkintaan standardi vaikuttaa.

72 Ks. mm. Pellonpää 1984 s. 140-149 ja Niemi-Kiesiläinen 1989 s. 53-66.

73 En pohdi, onko kyseessä poliittinen, moraalinen vai oikeudellinen sitoumus, koska se ei ole standardivaikutuksen yhteydessä olennaista. Ulkomaalaislain 1.1 §:n sisältämän referenssimenetelmää toteuttavan viittaussäännöksen johdosta ongelma on sinänsä relevantti.

"A on kotimaassaan määrätty vuonna 1987 tahdonvastaiseen mielisairaanhoitoon, josta hän on 4.5.1991 karannut ja paennut laittomasti Suomeen. Täällä tehdyn psykiatrisen tutkimuksen mukaan A ei ole eikä ole todennäköisesti koskaan ollutkaan mielisairas. Ulkomaalaislain 38 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa käännyttää rajalta alueelle, jolla hän voi joutua epäinhimillisen kohtelun uhriksi. Ottaen huomioon lailla voimaansaatetun kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 7 artiklan, lailla voimaansaatetun kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 16 artiklan ja niin ikään lailla voimaansaatetun Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan määräykset sekä Suomen valtion puolesta Kööpenhaminassa 29.6.1990 hyväksytyssä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin inhimillistä ulottuvuutta koskevan kokouksen asiakirjan 16.1 kohdassa annetun sitoumuksen, sisäasiainministeriö hylkää esityksen A:n rajalta käännyttämisestä."

Esimerkki ei ole Suomen oloissakaan täysin keinotekoinen. Viidennessä pääluvussa tarkastellaan eräitä *eduskunnan oikeusasiamiehen* ratkaisuja, joissa on viitattu Suomen oikeusjärjestykseen sisältymättömiin ihmisoikeusasiakirjoihin viranomaistoiminnassa huomioon otettavina standardeina (ks. ratkaisut 15.6.1988 Dnro 694/4/88; 18.8.1988 Dnro 1389/4/87; 8.5.1989 Dnro 890/2/88; ja 9.1.1990 Dnro 905/4/89).

Standardin käsite ei ole oma "luomukseni". Sitä on käytetty usein kansainvälisessä ihmisoikeuskeskustelussa eräänlaisena yläkäsitteenä, joka kattaa niin ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen kuin valtioita velvoittavat ihmisoikeussopimuksetkin.[74] Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ihmisoikeusnormien asema valtionsisäisen oikeuden sisällölle asettuvana ulkoisena mittapuuna[75] on eräänlainen vähimmäisvaatimus. Kansainvälisoikeudellisesti velvoittavatkin ihmisoikeussopimukset ainakin pääsääntöisesti jättävät valtioiden harkintaan sen menetelmän, jolla ne sisäisesti huolehtivat sopimusvelvoitteiden täyttämisestä (ks. esimerkiksi Cassese 1990 s. 49 ja 64). Lisäksi jako oikeudellisesti velvoittaviin ja muihin asiakirjoihin on osittain hämärtynyt jo kansainvälisen oikeuden tasolla (ks. Meres-Wuori 1990 s. 58-59).

Standardin käsitteellä on yhteys myös *Ronald Dworkinin* ja *Robert Alexyn* nimiin kytkeytyvään säännöt/periaatteet -keskusteluun. Dworkin (1978 s. 22; ks. myös Pöyhönen 1988 s. 13-14) käyttää "standardia" yläkäsitteenä, joka kattaa niin säännöt, dworkinilaisen suppean periaatekäsitteen kuin laajan periaatekäsitteen toisen osan, "policyt" eli tavoitteet tai politiikat (ks. Dworkin 1978 s. 84, 90 ja 97).[76] Alexyn periaatekategoriaan puolestaan sisältyy kaksi osaa, yksilöllisiin oikeuksiin ja kollektiivisiin hyviin liittyvät periaatteet (Alexy 1986 s. 94-99;

---

74 Esimerkiksi vuoden 1971 Survey of International Law -asiakirjassa (A/CN.4/245) ihmisoikeuksien julistuksen todetaan vaikuttaneen kansainväliseen oikeuteen monin tavoin, joina mainitataan kaksi standardivaikutukseksi luonnehdittavaa vaikutusta: julistus on toisaalta toiminut mittapuuna (yardstick) ihmisoikeuksien noudattamisen arvioinnissa, toisaalta sen sisältöä on toistettu sittemmin sopimuksen muotoon laadituissa ihmisoikeusasiakirjoissa.

75 *Paul Sieghart* (1986 s. 40) kirjoittaa kansainvälisestä ihmisoikeusnormistosta: "The code does not depend on any prior theory of 'divine', 'moral', 'natural', or any other kind of rights. Instead, just as scientists and engineers have got together to agree on international standards such as the metre and the gram in order to avoid further disputes about miles, leagues, ells, pounds, ounces, and grains, so the nations have now simply agreed on international legal standards of human rights..." (ks. myös s. 100-101).

76 Ks. myös *Joseph Razin* (1972 s. 824) kaaviota, jossa yläkäsitteen "standards" alla on pääluokkina "legal standards" ja "non-legal standards". Oikeudellisten standardien kategoria jakautuu edelleen oikeusnormeihin ja lakeihin vailla oikeusnormiluonnetta. Oikeusnormien alalajeja ovat yleiset oikeusnormit, jotka edelleen jakautuvat sääntöihin ja periaatteisiin. Raz esittää luokituksen osana Dworkiniin kohdistuvaa kritiikkiä ja korostaa tarvetta "to draw the limits of law".

Alexy 1986a). Suomalaisessa keskustelussa laajan ja suppean periaatekäsitteen ongelmasta ovat kirjoittaneet ennen muuta *Kaarlo Tuori* (1987, erityisesti s. 107-109; 1990 s. 3-7) ja *Hannu Tolonen* (1989, erityisesti s. 352-365).

Käyttämäni termi "standardi" ei vastaa dworkinilaista politiikan tai alexylaista kollektiivisen hyvän käsitettä. Silti uskon Dworkinin laajan periaatekäsitteen ympärillä käydyn keskustelun olevan *myös* yritys saada oikeudellisen argumentaation piiriin kysymys siitä, miten "ei-oikeudelliset" normit tai "tekijät" voivat saada oikeudellista vaikutusta.[77] Viittaan myös *Juha Pöyhöseen* (1988 s. 31), joka ei käytä periaatteen käsitettä vain luonnehtiakseen toista kahdesta oikeusnormityypistä, vaan yrittää tavoittaa sillä myös jotain, joka muodollisesti ei "ihan vielä" kuulu oikeusjärjestykseen. Myös Tolonen (1989 s. 364) liittää ei-oikeudellisen "suodattumisen" oikeusjärjestyksen piiriin nimenomaan *periaatetyyppisiin* oikeusnormeihin.

Olen pyrkinyt osoittamaan, että standardit voivat vaikuttaa myös *sääntöjen* välityksellä. Standardeja koskeva tarkasteluni rajoittuu sellaisiin ihmisoikeusasiakirjoihin, joita ei ole missään voimaansaattamismenettelyssä muunnettu osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä. En sen vuoksi ota yleisesti kantaa dworkinilaisten "politiikkojen" tai alexylaisten "kollektiivisten hyvien" mahdolliseen välittymiseen oikeusjärjestyksen piiriin.[78]

Eibe Riedel on yhdistänyt Dworkiniin kytkeytyvän keskustelun ja standardin käsitteeseen tukeutuneen kansainvälisoikeudellisen tarkastelun teoksessaan *Theorie der Menschenrechtsstandards* (1986).[79] Taloudelliset ja sosiaaliset ihmisoikeudet ovat Riedelin (1986 s. 149) mukaan jaettavissa *positiivisiin oikeusnormeihin* ("kovaan oikeuteen") ja *transpositiivisiin normiohjelmiin* ("pehmeään oikeuteen"). *Ihmisoikeusstandardit* ovat jälkimmäisen ryhmän eräs alalaji.[80] Ne ovat oikeusjärjestyksen ulkopuolisia mittapuita, jotka asettavat julkiselle vallalle konkreettisia ratkaisuja koskevia vaatimuksia. Lainsäätäjä, toimeenpanovallan orgaani tai tuomioistuin *voi* täyttää nämä vaatimukset, mutta se ei ole *velvollinen* noudattamaan niitä (Riedel 1986 s. 150, ks. myös s. 258, 268, 297-301 ja 311-320). Tunnusomaista ihmisoikeusstandardeille on niiden rakenteellinen avoimuus, vuorovaikutus oikeusperiaatteiden ja -sääntöjen kanssa sekä limittyminen oikeuden ulkopuolisten arvoarvostelmien kanssa (s. 375). Riedel käyttää *kombinaatiostandardin* käsitettä kuvaamaan kansainvälisen standardin ja valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen kuuluvien oikeusnormien yhteisvaikutusta (s. 302 ja 370-371). Hänen tärkein johtopäätöksensä on, että ihmisoikeusstandardi voi olla käytettävissä *praeter legem*, mutta ei *contra legem* (s. 301 ja 376).[81]

---

77 Tolonen (1989 s. 352) luonnehtii Dworkinin käsitteistöä seuraavasti: "jotkin toimintaohjeet ovat oikeusjärjestyksen sisäisiä (säännöt, periaatteet), jotkut taas sen ulkopuolisia ('extra-legal', yhteiskuntapoliittiset tavoitteet)". Tolosen omasta kannasta ks. s. 358.

78 Ihmisoikeusasiakirjojen standardivaikutus ei ole ainakaan samassa määrin altis sille kritiikille, jonka *Ingeborg Maus* (1989) kohdistaa Alexyn kollektiivisia hyviä koskevaan teoriaan, ei myöskään Dworkinin (1978 s. 82-84 ja 97) argumenteille politiikkojen kohdistumisesta vain lainsäätäjään, tuomioistuinten rajoittuessa sääntöjen ja periaatteiden soveltamiseen.

79 Riedel käsittelee standardin käsitteen käyttöä paitsi Dworkinilla (s. 265-269, missä yhteydessä viitataan myös Sundbyn ja Eckhoffin kirjoituksiin) ja kansainvälisessä oikeudessa (s. 283-302) myös Dworkinin näkemysten taustalla olevassa angloamerikkalaisessa keskustelussa (s. 261-265) ja saksalaisessa topiikkakeskustelussa (s. 272-282).

80 Muita transpositiivisten normiohjelmien muotoja ovat edistämisvelvoitteet (mm. velvollisuus järjestää ihmisoikeuskoulutusta oikeuksien toteutumisen edistämiseksi), *pyrkimysvelvoitteet* (tavoite- ja ohjelmanormit) sekä varsinaiset *ylipositiiviset normit* (eettiset tai ei-oikeudelliset normit), ks. Riedel 1986 s. 150-151.

81 Riedelin käyttämällä ihmisoikeusstandardin käsitteellä on yhtymäkohtia *Aulis Aarnion* "heikosti velvoittavien" tai "sallittujen" oikeuslähteiden kategorioihin (ks. Aarnio 1989 s. 220-222). En pidä Aarnion luokitusta onnistuneena, sillä kuten hän itsekin toteaa: "Jokainen 'relevantti' perustelu vaikuttaa tapaan, jolla lakia on luettava" (s. 222).

Pidän Riedelin tarkasteluja monessa suhteessa hedelmällisinä. Olen voinut tukeutua hänen teoriaansa standardin ja standardivaikutuksen käsitteen kehittelyssä. Olen kuitenkin täydentänyt tarkastelua *normifragmentin* käsitteellä sen osoittamiseksi, että standardivaikutuksen kautta oikeusjärjestyksen ulkopuolinen tekijä muuttuu *osaksi oikeusnormia* ja on siksi sovellettavissa *säännön* tai *periaatteen* osana. Riedelistä poiketen en liitä standardin käsitettä tietynsisältöisiin ihmisoikeusnormeihin[82]. Viittaan termillä sellaisiin ihmisoikeusasiakirjoihin, joita ei ole saatettu osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä missään esimerkiksi Suomessa käytettävissä olevista erilaisista menettelyistä.[83] Kun standardi voi ratkaisutilanteessa saada myös sääntövaikutusta, kansallisen lain sanamuoto ei ole ehdoton raja standardivaikutukselle. Oikeusjärjestyksen piiriin voi kuulua normifragmentteja, jotka yhdessä standardin kanssa muodostavat säännön luonteisen oikeusnormin.

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa standardin käsitettä on ihmisoikeusnormien yhteydessä käyttänyt hiljattain *Raimo Pekkanen* (1991 s. 354). Hänen mukaansa Euroopan ihmisoikeussopimuksen "normien pikainen tarkastelu jo osoittaa, että sopimusmääräykset ovat pääosin luonteeltaan oikeudellisia standardeja eivätkä täsmällisiä oikeusnormeja". Sopimusmääräyksissä asetetaan Pekkasen mukaan "tavoitteita", ja täsmälliset määräykset on "jätetty (Euroopan ihmisoikeus)tuomioistuimen tulkinnan varaan".

Käyttämässäni terminologiassa Euroopan ihmisoikeussopimus ilmaisee Suomessa valtionsisäisesti voimassa olevia oikeusnormeja. Normien sisältö ei kuitenkaan ole välittömästi luettavissa itse sopimustekstistä vaan sen selvittämiseksi on tarpeen tutustua muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Pekkasen luonnehdinnalla on oikeutuksensa niissä maissa, jotka eivät ole inkorporoineet Euroopan ihmisoikeussopimusta (esimerkiksi Irlanti ja Yhdistynyt Kuningaskunta). Siellä sopimusmääräykset ovat omankin terminologiani mukaan standardeja.

Sekä *Mikael Hidén* (1988 s. 657) että *Matti Pellonpää* (1982 s. 1) ovat *ennen* Suomen liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen viitanneet sopimukseen ja sen tulkintakäytäntöön tavalla, joka vastaa käyttämääni standardivaikutuksen käsitettä.[84]

2.5. Ekskurssi: Mitä ovat *lex superior, lex posterior ja lex specialis* -maksiimit?

Stanley Paulson (1983 ja 1986) on analysoinut *Hans Kelsenin* kirjoituksia *lex posterior* -maksiimista osoittaen niissä neljä vaihetta ja kolme erilaista kantaa.

Vuoteen 1918 saakka Kelsen piti *lex posterior* -maksiimia juridis-loogisena, ei-kontingenttina ja *a priori* -luonteisena normina (Paulson 1983 s. 7-11). Seuraavassa vaiheessa (1918-1925) Kelsen yhtyi *Adolf Merklin* näkemykseen, jonka mukaan konfliktinratkaisusäännöt ovat positiivisoikeudellisia ja siis sisällöltään oikeusjärjestyksen piirissä määrättävissä (ks. Paulson 1983 s. 11-12).[85] Vuoteen 1928 mennessä Kelsen oli siirtynyt kannalle, jonka mukaan konfliktinratkaisumaksiimit ovat koko oikeusjärjestyk-

---

82 Riedelin teorian lähtökohtina ovat TSS-oikeudet yleensä sekä erityisesti omistusoikeus, oikeus työhön ja oikeus kehitykseen.

83 *Teuvo Pohjolainen* ja *Veijo Tarukannel* (1990 s. 299-300) toteavat, että myös sellaisilla sopimuksilla, joihin Suomi ei ole liittynyt, ja kansainvälisten järjestöjen suosituksilla voi olla merkitystä oikeuslähteinä.

84 Hidén käytti jopa standardin käsitettä: "Även om Finland inte har anslutit sig till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna är det synnerligen önskvärt att man i Finland känner till konventionens innehåll och tillämpningspraxis, och att Finlands rättsordning för de mänskliga rättigheternas vidkommande åtminstone inte väsentligen avviker från de standarder som inom ramen för konventionen accepteras i de europeiska länder som undertecknat den."

85 Vaiheen alkupisteenä Paulson viittaa vuonna 1920 ilmestyneeseen Kelsenin teokseen *Das*

sen perustana olevan perusnormin ilmenemismuoto ja siten oikeusjärjestyksen kannalta *edellytettyjä* eikä positiivisoikeudellisia.[86] Vuonna 1962 ilmestyneessä artikkelissaan derogaatiosta Kelsen osoitti palanneensa takaisin Merklin positivistiselle kannalle (Paulson 1983 s. 17; ks. vastaavasti Paulson 1986 s. 231-245).[87]

Postuumisti julkaistussa teoksessa *Allgemeine Theorie der Normen* (Kelsen 1991) *lex posterior* -maksiimin positiivisoikeudellinen luonne ilmaistaan täysin yksiselitteisesti (Kelsen 1991 s. 112, 125-127, 213 ja viite 82 s. 324). Kelsen pitää maksiimin muotoilua (*lex posterior derogat priori*) harhaanjohtavana, koska se antaa ymmärtää itse myöhemmän normin syrjäyttävän vanhemman, vaikka oikeusjärjestykseen kuuluva *kolmas normi* määrää vanhemman normin menettämään voimassaolonsa. Se että *lex posterior* -normia on yleensä pidetty itsestäänselvyytenä eikä siksi ole nimenomaisesti kirjattu esimerkiksi valtioiden perustuslakeihin, ei merkitse ettei normi olisi positiivisoikeudellinen:

"... perustuslain laatija olettaa itsestään selväksi, että lainsäätäjän asettaman *myöhemmän* lain ollessa ristiriidassa perustuslain kanssa, laki menettää voimassaolonsa; lainsäätäjä olettaa itsestään selväksi, että asetettaessa aiemman normin kanssa ristiriidassa oleva uusi normi vanhempi normi menettää voimassaolonsa; ja lainsäätäjä olettaa itsestään selväksi, että säädöksen sisältäessä keskenään ristiriitaisia normeja ilman että lainsäätäjä olisi määrännyt miten tapaus ratkaistaan, lakia soveltava orgaani voi valita kahden normin välillä tai molemmat normit menettävät voimassaolonsa. Nämä derogaatioperiaatteet ovat siten positiivisia oikeusnormeja. Oikeusteorian kannalta on tärkeää, että ne eivät ole *loogisia* periaatteita, ja että jos niitä ei ole nimenomaisesti asetettu tai oleteta asetetuiksi konkludenttisesti, normikonfliktit jäävät ratkaisematta eikä oikeustieteellä ole toimivaltaa ratkaista – esimerkiksi tulkinnalla – olemassaolevia normikonflikteja (so. kumota asetetun normin voimassaoloa) sen enempää kuin asettaa normeja alunperinkään" (Kelsen 1991 s. 127).

Myös *Kaarle Makkonen* (1981 s. 113) viittaa maksiimien positiivisoikeudelliseen tai kontingenttiin luonteeseen. Kun maksiimit määräävät, mitkä normit ovat voimassa, ne voidaan sisällyttää aineellisesti ymmärretyn valtiosäännön käsitteeseen (ks. Kelsen 1968 s. 240).[88]

Hannu Tolonen (1989, ks. erityisesti s. 351, 366-367 ja 375) pitää konfliktinratkaisumaksiimeja nimenomaan *periaatteina* Dworkinin ja Alexyn terminologiassa. Oman käsitykseni mukaan on tarpeen erottaa kyseisten maksiimien vaikutus sääntöinä varsinaisten (sääntöluonteisten) normikonfliktien ratkaisijoina ja oikeusnormien ylemmänasteisuuteen, tuoreuteen ja erityisyyteen muissa tilanteissa liittyvä painoluonteinen (periaate)vaikutus. Olen tässä tutkimuksessa käyttänyt latinankielisiä käsitteitä *lex superior*, *lex posterior* ja *lex specialis* nimenomaan *säännön* luonteisten normien niminä.

Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts (ks. Kelsen 1960 s. 115 alaviite 1). Puhtaimmillaan Merklin positivistinen kanta esiintyi Kelsenin vuonna 1925 ilmestyneessä *Allgemeine Staatslehre* -teoksessa (Paulson 1983 s. 12).

86 Ks. Paulson (1983 s. 13-15), jonka mukaan vielä *Puhtaan oikeusopin* vuonna 1960 julkaistu toinen painos ilmensi tätä uuskantilaista kantaa. Vrt. kuitenkin Kelsen 1968 s. 221.

87 Paulson (1986 s. 246-247) itse pitää Kelsenin ensimmäisen ja kolmannen vaiheen kantoja selvästi virheellisinä. Toisen ja neljännen vaiheen positivistinen kanta on puolestaan triviaali, sillä *lex posterior* -maksiimin luonnehtiminen kontingentiksi ja positiivisoikeudelliseksi peittää näkyvistä sen, että oikeusjärjestyksen tietyt osat ovat pysyvämpiä kuin toiset. Paulson ehdottaa oikeusjärjestyksen ymmärtämistä holistisena rakenteena, jossa keskellä olevien osien (mm. *lex posterior*) muuttaminen johtaisi suuriin muutoksiin koko järjestelmässä.

88 Tästä ei tule tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan esimerkiksi *lex superior* tai *lex posterior* olisivat Suomessa perustuslaintasoisia normeja ja niistä voitaisiin siksi poiketa vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Hallintomenettelylain (598/82) 2 §:ssä on asetettu *lex prior* -sääntö suhteessa lakia vanhempiin säädöksiin ja lisäksi *lex inferior* -sääntö suhteessa lakia vanhempiin asetuksiin. Säännöksen valtiosääntöoikeudellisesta moiteettomuudesta esitetyistä käsityksistä vrt. Tähti 1988 ja Scheinin 1989.

Lex superior -säännön sisältö on tietyn oikeusjärjestyksen sisällä suhteellisen tarkkarajainen, jos normihierarkia ymmärretään normien asettamista ja pätevyysperustaa koskevana porrastuksena (ks. Kelsen 1968 s. 239; Sipponen 1965 s. 79 ja 342-244; Hidén 1974 s. 64-66; vrt. esimerkiksi Riepula 1973 s. 95). Näin ymmärrettynä kyseinen sääntö voidaan liittää kunkin valtiosäännön mukaisten suhteellisen harvojen säädöstyyppien väliseen porrastukseen. Esimerkiksi Suomessa hallitusmuodon 18, 28.1 ja 95.1 §:n säännökset ilmaisevat kolmitasoisen porrastuksen: hallitusmuoto itse on *perustuslaki* (HM 95.1 §), joka perustaa *lakien* säätämiskompetenssin (HM 18 §) ja määrää lakien puolestaan toimivan *asetusten* pätevyysperustana (HM 28.1 §). Näistä oikeusjärjestyksen hierarkkista rakennetta koskevista säännöksistä ei vielä itsessään seuraa *lex superior derogat inferior* -sääntö eli hierarkkisesti alemmanasteisen normin syrjäytyminen ristiriitatilanteessa. Hallitusmuodon 92.2 § ilmaisee kyseisen säännön olevan voimassa lakien (perustuslaki ja tavallinen laki) ja lakia alemmanasteisten normien ristiriitatilanteissa, mutta vastaavaa sääntöä perustuslain ja lain välisen konfliktin ratkaisemisesta ei sisälly Suomen positiiviseen valtiosääntöön. Kun laintasoinen ja asetuksentasoinen sääntöluonteinen normi ovat keskenään ristiriidassa, hallitusmuodon 92.2 §:ssä ilmaistu *lex superior* -sääntö ratkaisee konfliktin laintasoisen normin hyväksi. Ratkaisu on puhtaasti joko-tai -luonteinen, eikä siis sisällä periaatteille tyypillistä eri suuntiin vaikuttavien tekijöiden punnintaa (ks. myös Scheinin 1989b s. 353).

Sen sijaan *lex posterior* -säännön sisältö on jo vaikeammin täsmennettävissä. Sääntö voidaan johtaa perustuslakien revisionormeista ja lainsäädäntövaltaa koskevista säännöksistä, jotka selvästi sisältävät oletuksen lainsäätäjän tai muun norminasettajan toimivallasta muuttaa tai kumota samantasoinen päätöksentekohetkellä voimassa oleva normi. Säännön *ratio* liittyy lainsäätäjän mahdollisuuteen ottaa uutta normia muotoillessaan ja asettaessaan huomioon sen suhde muihin normeihin. Mikään Suomen perustuslakien säännös ei osoita, ratkeaako kilpailevien normien etusija sisällöllisesti ratkaisevan päätöksentekovaiheen (lakien tapauksessa eduskunnan toinen käsittely), voimaantulon kannalta ratkaisevan päätöksentekovaiheen (normaalisti presidentin päätös lain vahvistamisesta), julkaisemisen (säädöskokoelma) vai voimaantulon (yleensä säädöksessä ilmaistu voimaantulopäivä) ajankohdan mukaan. Esimerkiksi KP-sopimuksen ja kansallisen lainsäädännön välisiä mahdollisia ristiriitoja ratkaistaessa relevantin vaiheen täsmentämisellä voisi useissa tapauksissa olla ratkaiseva merkitys.[89]

Lex specialis -sääntö ei selvästikään ole sovellettavissa ilman tilannekohtaista harkintaa. Esimerkiksi sama ihmisoikeusnormi voi toisinaan vaikuttaa "yleisluonteisena", toisinaan "erityissäännöksenä". Kun Helsingin raastuvanoikeus 15.2.1990 käsitteli varusmies *Antti Vuolanteen* oikeutta saada vahingonkorvausta KP-sopimuksen vastaisen vapaudenmenetyksen johdosta, puolustusministeriö Suomen valtion edustajana katsoi sotilaskurinpitolain (331/83) 34 §:n valituskiellon olevan *lex specialis* suhteessa KP-sopimuksen 9 (4) artiklan määräykseen kaikkien vapaudenriistojen tuomioistuinkontrollista. Kantajan asiamiehenä saatoin vastata, että KP-sopimuksen määräys oli erityissäännös, jonka johdosta sotilaskurinpitolain valituskieltoa[90] voitiin soveltaa vain niihin kurinpitorangaistuksiin, jotka eivät merkitse vapaudenriistoa.[91]

> Kelsen (1991 s. 126-127) ei lainkaan sisällytä *lex specialis* -maksiimia normikonfliktien ratkaisemista koskevaan tarkasteluunsa vaan esittää kolmantena sääntönä *lex superior* ja *lex posterior* -maksiimien jälkeen, että lainsoveltaja *saa valita* kahden samassa

---

89 KP-sopimuksen voimaansaattamislaki hyväksyttiin sisällöltään eduskunnan toisessa käsittelyssä 22.5.1975, vahvistettiin 23.6.1975, julkaistiin 12.2.1976 ja tuli voimaan 23.3.1976.

90 "Kurinpitoasiassa tehtyyn päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla."

91 Vastaavista belgialaisista kokemuksista ks. Pellonpää 1991a s. 168-169.

säädöksessä ilmaistun keskenään ristiriitaisen normin välillä.

Torstein Eckhoff ja *Nils Kristian Sundby* (1976 s. 151-152) puolestaan katsovat, että *lex superior* on sääntö, kun taas *lex posterior* ja *lex specialis* ovat periaatteita.

Maksiimien kirjoittamattomuuden ja siihen liittyvän sisällöllisen epämääräisyyden vuoksi *Gert-Fredrik Malt* (1991 s. 5, 7 ja 15) pitää niitä nimenomaan "heikkoina normeina" tai *periaatteina* eikä sääntöinä. Hänen mukaansa säädösten ylemmänasteisuus, uutuus ja erityisyys vaikuttavat paljon laajemmin ja monipuolisemmin kuin niissä suhteellisen harvalukuisissa tapauksissa, jotka voidaan pelkistää normikonflikteiksi ja sitten ratkaista joko-tai -valintana (s. 12-15). Toisaalta Malt toteaa, että *joissain tilanteissa* "periaatteet" toimivat "vahvoina" normeina, *sääntöinä* (s. 15).

Olen itse omaksunut seuraavan jaottelun: *lex superior*, *lex posterior* ja *lex specialis* ovat *sääntöjä*, jotka samalla ilmentävät taustallaan olevia *periaatteita* ylemmänasteisuuden, tuoreuden ja erityisyyden vaikutuksesta normin painoon. Jos konkreettisessa tapauksessa kaksi säännön luonteista normia ovat ristiriidassa keskenään ja tapaus sijoittuu jonkin konfliktinratkaisusäännön soveltamisalalle, tämä ratkaisee konfliktin. Esimerkiksi Suomessa on voimassa sääntö, jonka mukaan perustuslain tai lain tasoinen normi saa etusijan lakia alemmanasteiseen nähden (*lex superior*). Epäilemättä Suomen oikeusjärjestykseen kuuluu myös *lex posterior* -sääntö, mutta sen tarkkaa sisältöä ei ole mahdollista esittää ainakaan abstraktilla tasolla. Tilanne ei välttämättä eroa säännön luonteisten oikeusnormien soveltamisesta yleensä: vasta konkreettisessa soveltamistilanteessa on mahdollista esittää kyseisessä tapauksessa sovellettavan säännön täsmällinen sisältö ottaen huomioon koko muu oikeusjärjestys ja siitä seuraavat täsmennykset ja rajoitukset alkuperäiseen (*prima facie*) normiformulaatioon.

Säännösten ylemmänasteisuuteen, tuoreuteen ja erityisyyteen on mahdollista kiinnittää huomiota hyvin monenlaisissa oikeusnormien soveltamistilanteissa ja siis muulloinkin kun konfliktinratkaisu*sääntöjen* "lopullisen" soveltamisalan piirissä. Sen sijaan sääntökonfliktien ratkaisemisessa joko- tai -valintoina ei tule tukeutua esimerkiksi *lex posterior* -maksiimiin yleisluonteisesti, vaan vasta kun sen soveltuminen tapaukseen sääntönä on varmistettu.

Oikeudellisen ratkaisutoiminnan analyysin lähtökohtana on oletus – tai illuusio – oikeuden systeemiyhteydestä. Oikeusnormien välillä ilmenevät (*prima facie*) ristiriidat voidaan *Hannu Tapani Klamin* (1983 s. 42-45) mukaan ratkaista joko *harmonisoinnilla* tai *eliminoinnilla*. Eliminointiprosessissa kolme konfliktinratkaisusääntöä ovat yhteisvaikutuksessa (Klami 1983 s. 47). Justifikaation (lopputuloksen perustelemisen) tasolla niiden välillä on hierarkkinen järjestys: *lex superior* on muihin nähden ylemmänasteinen, kun taas *lex posterior* -maksiimilla on vain *prima facie* etusija *lex specialis* -maksiimiin nähden (s. 48). Heuristiikan (tosiasiallisen ratkaisuprosessin) tasolla etusijajärjestys ei ole näinkään selvä muun muassa sen vuoksi että ratkaisija siirtyy joustavasti harmonisoinnin ja eliminoinnin välillä (Klami 1983 s. 48; ks. myös s. 50). Esimerkiksi *lex superior* voidaan käytännössä sivuuttaa jopa *lex specialis* -maksiimin nojalla, tulkitsemalla alemmanasteinen normilause "oikeaksi" kuvaukseksi ylemmänasteisen normin sisällöstä (Klami 1983 s. 51-52). Siten kaikkien kolmen maksiimin vaikutus riippuu Klamin (1983 s. 52; ks. myös Malt 1991 s. 16-19) mukaan viime kädessä kontekstista. Samaan tulokseen päätyy myös Makkonen (1981 s. 113):

> "Oikeustieteessä on kehitetty, kuten tunnettua, erilaisia sääntöjä sovellettavan säännöksen valitsemiseksi ristiriitatapauksissa. Sellaisia ovat mm. tunnetut maksiimit lex specialis derogat legi generali, lex superior derogat legi inferiori ja lex posterior derogat legi priori. Silloin kun niitä ei ole positiivisessa oikeudessa vahvistettu oikeusnormeiksi, muodostuu niiden tosiasiallinen käyttö hyvin epämääräiseksi ja riippuu viime kädessä ratkaisijan harkinnasta in casu."

Alf Ross (1953 s. 153-157) puolestaan korostaa muidenkin tekijöiden kuin kolmen konflik-

tinratkaisusäännön vaikuttavan normiristiriitojen ratkaisemisessa. Malt (1991 s. 16) katsoo maksiimien pätevyyden olevan sidoksissa niiden omiin soveltamisedellytyksiin. Vanhempi normi voi saada etusijan myöhempään nähden esimerkiksi jos soveltajalla on perusteet olettaa, ettei norminasettaja tarkoittanut muuttaa aiempaa normia. Tällainen olettamus voi perustua esimerkiksi siihen, että vanhempi normi edustaa sellaisia perustavanlaatuisia arvoja, joista norminasettajan ei voida olettaa halunneen poiketa ilmaisematta selkeästi tällaista tarkoitusta.

Maltin huomio on oman tutkimukseni kannalta tärkeä seuraavasta syystä. Vaikka *lex posterior* on voimassa Suomen oikeusjärjestyksessä sääntönä, tästä ei seuraa että kaikki muodollisesti samantasoisten normien väliset konfliktit ratkeaisivat niiden ajallisen asettamisjärjestyksen mukaan. Kussakin konkreettisessa ratkaisutilanteessa on kyettävä esittämään *lex posterior* -säännön täsmällinen sisältö, joka muun muassa ilmaisee säännön soveltamisalan ja voi sisältää säännön soveltamisalaa rajoittavia poikkeussääntöjä. Maltin tarkastelu osoittaa, että lainsäätäjän tarkoitusta koskevan presumtion välityksellä myös aksiologiset (arvojen ensisijaisuutta koskevat) tekijät voivat vaikuttaa *lex posterior* -säännön täsmälliseen sisältöön ja siten sen soveltamisalaan.

Oikeudellisen ratkaisun tekijällä on käytettävissään useita tapoja välttää *lex posterior* -säännön mekaaninen soveltaminen laintasoisesti voimaansaatetun ihmisoikeusmääräyksen ja sitä uudemman kansallisen lain välillä näyttäytyvässä ristiriitatilanteessa. Osa näistä tavoista koskee myös tilannetta, jossa *lex superior* -säännön soveltaminen johtaisi lain etusijaan asetuksentasoisesti voimaansaatettuun ihmisoikeusmääräykseen nähden.

(a) *Referenssimenetelmää* toteuttavilla viittaus- tai ristiriitasäännöksillä aikaansaatujen *monististen sektoreiden* piirissä kansainväliset sopimukset saavat etusijan sekä ylemmänasteisuuteen että ajalliseen järjestykseen katsomatta.

(b) Useissa tapauksissa ristiriita voidaan väistää soveltamalla *tulkintasääntöä* tai "ihmisoikeusystävällistä" (PeVL 2/1990 vp.) laintulkintaa, siirtymällä – Klamin terminologiaa käyttääkseni – eliminoinnista takaisin harmonisointiin. Kansallisia säädöksiä on tulkittava mahdollisimman pitkälle siten, että saavutetaan sopusointu Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten kanssa silloinkin kun sopimus on voimaansaatettu asetuksella tai ennen kyseisen lain säätämistä. Tulkintasäännöllä on erityinen sovellutuksensa tapauksissa, joissa asetuksentasoisesti voimaansaatettuun sopimukseen liittyy myös *transformaatiomenetelmää* toteuttavaa asiasisältöistä voimaansaattamislainsäädäntöä. Näiden lakien soveltamisen ja tulkinnan kautta sopimusmääräykset voivat asiallisesti vaikuttaa laintasoisina, vaikka sopimusmääräysten *inkorporointi* on tapahtunut vain asetuksella.

(c) Erityisesti *lex posterior* -säännön soveltamisalan supistamiseksi on lisäksi käytettävissä niin sanottu *presumtiosääntö*: lakeja sovellettaessa on oletettava, ettei eduskunta tarkoittanut loukata Suomea tuolloin velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia.[92] Ihmisoikeussopimusten vaikutusta vielä vahvistaa niihin liittyvä *aksiologinen* (arvovalintoja koskeva) elementti: eduskunnan voidaan olettaa halunneen poiketa ihmisoikeussopimusten ilmentämistä perustavista arvoista vain silloin kun se on nimenomaisesti ilmaissut tällaisen tarkoituksen.

Kuvatut kolme tilannetta osoittavat, että kansallisten normien ja ihmisoikeusnormien välillä ilmenevien ristiriitojen ratkaiseminen *voi* olla sikäli "epäsymmetristä", että ihmisoikeusnormit saavat etusijan pitemmälle kuin mihin *lex superior* ja *lex posterior* -sääntöjen abstrakti (*prima facie*) muotoileminen johtaisi.[93] Kelsenin (1991 s. 126) mukaan konfliktinratkaisu-

92 Myös presumtiosäännön käsite on peräisin pohjoismaisesta oikeuskirjallisuudesta. Ks. myös Björkholm 1986 s. 516-517.

93 Päinvastaisen johtopäätöksen tekee Jyränki (1991 s. 171), jonka mukaan laintasoisesti voi-

sääntöjen soveltaminen voi olla epäsymmetristä sovellettaessa eri normijärjestyksiin sisältyviä normeja. Oikeusjärjestykseen voi sisältyä esimerkiksi normi, jonka mukaan moraalinormin kanssa ristiriidassa oleva oikeusnormi menettää voimassaolonsa.[94] Sen sijaan oikeusjärjestys ei voi asettaa päinvastaista etusijasääntöä.

Minkään suomalaisen valtioelimen toimivaltaan ei kuulu asettaa sellaista normia, jonka mukaan kansallisen lain ja Suomen valtioon kohdistuvan kansainvälisoikeudellisen normin ollessa ristiriidassa edellinen saisi *kansainvälisoikeudellisesti* etusijan. Sen sijaan Suomen oikeusjärjestykseen *voidaan* pätevästi sisällyttää normi, jonka mukaan kansainvälisoikeudellinen normi saa oikeusjärjestyksen piirissä ristiriitatilanteessa etusijan kansalliseen lakiin nähden. Osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä muunnettujen kansainvälisperäisten normien ja kansallisten normien etusijasuhteet voidaan säännellä oikeusjärjestyksen piirissä symmetrisesti tai epäsymmetrisesti. Vain sellaiset ratkaisut, joissa kansainvälisperäinen normi saa etusijan, varmistavat ettei Suomen oikeusjärjestyksen mukainen ratkaisu samalla ole kansainvälisoikeudellisesti oikeudenvastainen.

Sanotusta ei sinänsä seuraa, että ihmisoikeusnormeilla olisi Suomen oikeusjärjestyksen piirissä etusija kansallisiin lakeihin nähden niiden voimaansaattamistasosta ja -ajankohdasta riippumatta. Siitä seuraa *toisaalta*, että ihmisoikeusnormien epäsymmetrinen etusija on täysin mahdollinen ratkaisu. *Toisaalta* edellä sanottu osoittaa, ettei *lex posterior* -sääntö ole sen paremmin ylipositiivinen kuin Suomen oikeusjärjestyksen piirissä niin täsmällisen sisältöisenä asetettu, ettei ihmisoikeusnormeille voitaisi Suomessa antaa etusijaa silloinkin kun ristiriita ilmenee sopimusmääräyksen ja sen voimaansaattamista myöhemmän lain välillä.

3. Miten ihmisoikeusnormeja sovelletaan – heuristinen kuvaus ja self-executing -doktriinin kritiikki

Kun monistisissa maissa kansainvälisten sopimusten määräykset ovat osa valtionsisäistä oikeusjärjestystä ilman mitään lainsäädäntöratkaisuun rinnastettavaa valtionsisäistä voimaansaattamistointa, lainkäyttäjän tehtäväksi jää kussakin yksittäisessä tapauksessa ratkaista, sovelletaanko kansallisten normien ohella tai sijasta kansainvälisen oikeuden normeja. Tämän tutkimuksen kolmannessa pääluvussa tarkastellaan Yhdysvalloissa ja Hollannissa kehitettyjä kriteerejä sille, milloin sopimusmääräys on voitu ottaa "suoraan" sovellettavaksi esimerkiksi tuomioistuimissa.[95] Yhdysvaltalainen termi "self-executing" on kansainvälisesti vakiintunut kuvaamaan suoraan sovellettavia sopimusmääräyksiä. Käsite viittaa samalla tiettyyn kriteeristöön tai oppirakennelmaan, jonka avulla pyritään erottelemaan sovellettavia ja soveltamiskelvottomia sopimusmääräyksiä. Yhtä suuressa määrin kuin yhdysvaltalainen self-executing

---

maansaatetun Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten etusijaa aiemmin säädettyihin lakeihin nähden rajoittaa *lex specialis* -sääntö, koska "blankettilain tekstin yleisyyden taso on varsin korkea".

94 Tämä Kelsenin myöhäisvaiheen kannanotto on liitettävissä tekstissä puollettuun kantaan aksiologisten tekijöiden vaikutuksesta *lex posterior* -säännön täsmälliseen sisältöön ja soveltamisalaan. Sen sijaan sen ja Kelsenin *Puhtaan oikeusopin* edustaman arvorelativismin (ks. Laakso 1980 s. 101-104 ja 134) välillä on jännite.

95 Kummassakin maassa ongelma asettuu valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä: mitä oikeusnormeja *voidaan* soveltaa valtionsisäisissä tuomioistuimissa (ym.). Self-executing -käsitteeseen on viitattu myös kansainvälisen oikeuden tasolla, jolloin kysymys on siitä, *velvoittaako* tietty kansainvälinen sopimus määräystensä tiettyyn valtionsisäiseen toteuttamismenetelmään. Suuri osa teemaa koskevasta kirjallisuudesta on hämmentävää luettavaa, kun kansainvälisen oikeuden tasolta pyritään suoraan vastaamaan ensimmäiseen kysymykseen (ks. esimerkiksi Jiminéz de Aréchaga 1989).

-doktriini on perustelu *ainakin joidenkin* sopimusmääräysten suoralle soveltamiselle (ks. Heiskanen 1990 s. 187), se on perustelu *toisten* sopimusmääräysten välittömän sovellettavuuden kieltämiselle.

> Yhdysvaltalaisen self-executing -doktriinin parhaana esityksenä pidän *Yuji Iwasawan* (1986) laajaa kriittistä artikkelia. Yhdysvaltalaisesta doktriinista lähtee myös *Mirko Rosin* (1984) vertaileva esitys Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten suorasta sovellettavuudesta eri sopimusvaltioissa. Sen tärkein lopputulos on, ettei sopimusmääräysten valtionsisäinen voimassaolo ole ollut niiden suoran soveltamisen välttämätön edellytys (s. 189-190). Johtopäätös on omiaan murentamaan koko doktriinin perusteita (ks. Iwasawa 1986 s. 632-633). Yhdysvaltalaiseen doktriiniin tukeutuu myös *Marc Bossuyt* (1981), joka pyrkii kansainvälisen oikeuden tasolla argumentoiden arvioimaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja KP-sopimuksen määräysten self-executing -luonnetta.

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on tukeuduttu "self-executing" -käsitteeseen. Sitä käyttäneet kirjoittajat eivät kuitenkaan ole yleensä pyrkineet erottelemaan yhdysvaltalaiseen doktriiniin tukeutuen erilaisia sopimusmääräyksiä "suoraan sovellettaviin" ja sellaisiin, jotka eivät voisi tulla esimerkiksi tuomioistuimissa sovellettaviksi. Tässä merkityksessä "self executing" -käsitettä on käyttänyt lähinnä[96] *Kari Joutsamo* (1982 s. 444 ja 446)[97], joka hänkin toisaalta korostaa kyseisen doktriinin yhteyttä monistiseen perusratkaisuun (Joutsamo 1982 s. 433, 1983 s. 34-35 ja 1987 s. 94; ks. myös Kaira 1932a s. 182-183). Useimmat kirjoittajat ovat käyttäneet "self executing" -termiä sen osoittamiseksi, että Suomessa noudatettu valtiosopimusten voimaansaattamisen järjestelmä mahdollistaa *ainakin joidenkin* ihmisoikeusmääräysten soveltamisen tuomioistuimissa (ks. Eriksson – Scheinin 1988 s. 115; Pellonpää 1988 s. 20; Karapuu – Rosas 1988 s. 37; Karapuu – Rosas 1990 s. 203; Hannikainen – Rosas 1990 s. 266-269). Kannanotot ovat liittyneet tilanteeseen, jossa ihmisoikeussopimuksiin viittaaminen ei ole ollut tavanomaista suomalaisten tuomioistuinten ratkaisuissa, eikä niistä voida sinänsä lukea kirjoittajien puoltaneen esimerkiksi yhdysvaltalaisten kriteerien omaksumista eri sopimusmääräysten jaottelemiseksi tuomioistumissa soveltamiskelpoisiin ja -kelvottomiin.[98] Muun muassa *Heikki Karapuu* ja *Allan Rosas* (1990 s. 203) nimenomaisesti korostavat, ettei yhdysvaltalaista doktriinia ole omaksuttu Suomessa.

On sinänsä selvää, että sopimusmääräyksen kirjoittamistapa vaikuttaa siihen, *millä tavoin* esimerkiksi tuomioistuin voi tukeutua määräykseen ratkaisussaan. Mutta kaksijakoisen tarkastelutavan (suoraan sovellettava/soveltamiskelvoton) sijasta tulisi esittää kokonainen joukko kysymyksiä, joihin vastaaminen on viime kädessä mahdollista vasta konkreettisessa soveltamistilanteessa. Seuraavassa esitetään tällainen kysymyssarja ihmisoikeusmääräyksen yksittäistapauksellisen soveltamistilanteen heuristisen kuvauksen muodossa.

---

96 Ks. kuitenkin Pohjolainen – Tarukannel 1990 s. 297-298 ja myös Suviranta 1969 s. 308, joka "non-self-executing" -käsitteeseen viitaten toteaa useiden Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten olevan sellaisia, että niiden täytäntöönpano edellyttää blankettimenettelyä yksityiskohtaisempaa valtionsisäistä sääntelyä. Lausuman perusteet liittyvät ILO-sopimusten erityispiirteisiin, mistä ks. myös Sulkunen 1988 s. 197.

97 Joutsamo käyttää yhdysvaltalaisen self executing -doktriinin kriteereitä toisaalta TSS-sopimuksen (s. 444), toisaalta Pariisin rauhansopimuksen (s. 446 alaviite 39) suoran sovellettavuuden torjumiseksi.

98 Vaikka kritiikkini tässä jaksossa kohdistuu myös Joutsamon (1982) artikkeliin, haluan painottaa kirjoituksen tärkeää osuutta sen osoittamisessa, että tuomioistuinten tulisi soveltaa ratkaisuissaan *edes KP-sopimuksen* määräyksiä. Olen itsekin useissa oikeusprosesseissa vedonnut Joutsamon kirjoitukseen lainsoveltajien vakuuttamiseksi heidän velvollisuudestaan ottaa tämä "ensimmäinen askel".

(1) Otetaanko sopimusmääräystä lainkaan huomioon ratkaisussa?

(2) Jos otetaan, tukeudutaanko siihen *oikeusnormina* vai oikeusnormien soveltamisessa huomioon otettavana *standardina*, joka vaikuttaa yhtenä *normifragmenttina* tapaukseen sovellettavan oikeusnormin muodostamisessa?

(3) Jos sopimusmääräykseen tukeudutaan oikeusnormina, vaikuttaako se muiden oikeusnormien *tulkintaan* vai onko kyseessä *suoran soveltamisen* tilanne?[99]

(4) Tukeuduttiinpa sopimusmääräykseen suoraan, toisten oikeusnormien tulkinnassa huomioon otettavana normina tai standardina, onko sillä ratkaistavana olevassa tapauksessa *sääntövaikutus* (joko/tai -tyyppiseen ratkaisutilanteeseen, soveltamisalakysymykseen kohdistuva vaikutus) vai *periaatevaikutus* (punnintatilanteeseen kohdistuva vaikutus)?

(5) Jos sopimusmääräyksellä on periaatevaikutus, mikä on sitä edustavan oikeusnormin *paino* ratkaistavassa tapauksessa?

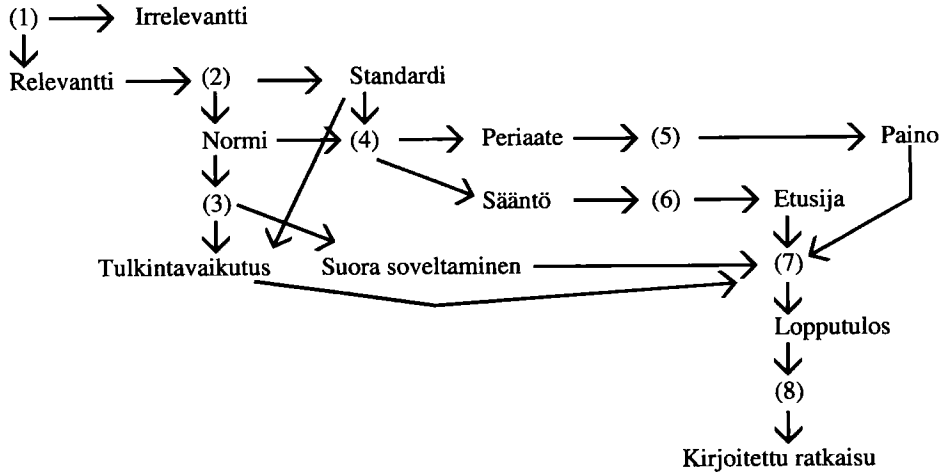
(6) Jos sopimusmääräyksellä on sääntövaikutus, saako sitä edustava oikeusnormi *etusijan* soveltamisalaltaan kilpaileviin muihin sääntöihin nähden normihierarkkisen asemansa (*lex superior*), voimaansaattamisajankohtansa (*lex posterior*), erityisen sääntelykohteensa (*lex specialis*) tai sisältönsä (aksiologinen peruste) nojalla?

(7) Mikä on sopimusmääräyksen vaikutus ratkaisun lopputulokseen?

(8) Kirjoitetaanko sopimusmääräys näkyviin ratkaisussa ja jos kirjoitetaan, niin miten?

Kuten seuraavassa esitettävä kuvio havainnollistaa, kysymykset eivät kaikki ole toisistaan riippumattomia. Ne joka tapauksessa osoittavat, ettei ole yhden kriteerin tai yhden kriteeristön avulla yleisellä tasolla ratkaistavissa, voiko tuomioistuin yksittäisessä tapauksessa tukeutua päätöksessään tiettyyn ihmisoikeusmääräykseen. Sulkeisiin sijoitetut numerot kuviossa viittaavat edellä esitettyihin kysymyksiin.

Kuvio. Heuristinen kuvaus oikeudellisesta ratkaisusta, jossa ihmisoikeusmääräyksen soveltamista harkitaan



99 Jos ihmisoikeusnormia sovelletaan standardina, tätä kysymystä ei ole tarpeen asettaa, sillä standardeilla on aina "vain" tulkintavaikutus.

Eräs soveltamistapaan vaikuttavien kriteerien ryhmä liittyy "self-executing" -doktriinissa korostettuun (A) *sopimusmääräyksen kirjoittamistapaan*, mutta sen ohella on kiinnitettävä huomiota kahteen muuhun asiaan vaikuttavien tekijöiden ryhmään, nimittäin (B) sopimuksen *voimaansaattamisratkaisuun* ja (C) *kyseisessä tapauksessa sovellettavaksi tuleviin oikeusjärjestyksen muihin osiin.*

(A) Arvioitaessa sopimusmääräysten kirjoittamistavan vaikutusta sopimusmääräysten sovellettavuuteen ja soveltamistapaan, on mahdollista tukeutua – muiden tekijöiden ohella – monistisiten maiden "self-executing" -doktriinissa kehitettyihin kriteereihin. Joutsamon (1982 s. 433) tapaan kriteerit voidaan esittää esimerkiksi seuraavasti:

(1) Sopimusmääräysten sanamuodon adressaatti (yksityishenkilöiden taso vai valtiotaso).

(2) Sopimusmääräyksen luonne: onko määräys (a) riippumaton voimassaoloehdoista, (b) voimaanastumisajankohdaltaan täsmällinen ja (c) riittävän yksityiskohtainen ja täsmällinen?

(B) Suomessa omaksuttu dualistisen perusratkaisun sovellutus, jossa ihmisoikeusmääräykset on säännönmukaisesti muunnettu valtionsisäisen oikeusjärjestyksen osaksi blankettilain tai -asetuksen avulla, vie pohjan self-executing -doktriinin seuraamiselta. Sopimusmääräysten soveltaminen "suoraan" kansainvälisoikeudellisen sitoutumisen (ratifioinnin) nojalla ei yleensä[100] lainkaan aktualisoidu. *Jokainen* voimaansaattamislaki ja -asetus voidaan ymmärtää toimeksi, jolla ihmisoikeusmääräys on muunnettu valtionsisäisesti soveltamiskelpoiseksi.[101] Vaikka sopimusmääräys on (kansainvälisesti) kirjoitettu valtiotason toimijoihin kohdistuvana, sen muuntaminen valtionsisäisen oikeusjärjestyksen osaksi siirtää määräyksen velvoittavuuden ainakin kaikkiin niihin tahoihin, joiden on hallitusmuodon 92.1 §:n edellyttämällä tavalla sovellettava kaikkia oikeusjärjestykseen kuuluvia normeja, siis muun muassa tuomioistuimiin ja hallintoviranomaisiin.[102]

Esimerkiksi TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa ("implementointia") käsitelleen asiantuntijakokouksen hyväksymistä *Limburgin periaatteista* (Human Rights Quarterly 1987 s. 122-135) ilmenee selvästi, että valtiotason toimijoihin kohdistuvilla sopimusmääräyksillä *voi* olla suoraa valtionsisäistä sovellettavuutta. Periaatteen 19 mukaan valtioiden tulee järjestää tehokkaat oikeussuojakeinot sopimuksessa turvatuille oikeuksille, "mukaan lukien, milloin mahdollista, tuomioistuinkontrolli" (including, where appropriate, judicial remedies". Periaate 20 puolestaan ilmaisee kunkin valtion vapauden valita sopivimmat oikeuksien täytäntöönpanokeinot.

Kansainvälisten sopimusten valtionsisäisten vaikutusten tarkastelussa pääpaino on Suomes-

100 Tilanteita, joissa kansainvälisen oikeuden normien "suora", valtionsisäisestä voimaansaattamisesta riippumaton soveltaminen voi Suomessa aktualisoitua ovat ainakin tavanomainen kansainvälinen oikeus sekä puutteellisesti tai keskeneräisesti voimaansaatettu sopimusvelvoite. Ongelma ei silti ole täysin hypoteettinen kuten seuraavat kaksi esimerkkiä osoittavat: Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/90) tuli Suomea kansainvälisesti velvoittavaksi 10.5.1990, mutta saatettiin Suomessa voimaan vasta 23.5.1990. UNESCO-yleissopimus syrjinnän vastustamisesta opetuksen alalla (SopS 59/71) puolestaan on saatettu Suomessa voimaan ilman Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymistä.

101 Joutsamon artikkelin ydinkohta on toteamus, jonka mukaan suomalaisesta dualistisen perusratkaisun sovellutuksesta, jossa sopimusmääräysten muuntamisen muotona käytetään blankettisäädöstä, seurauksena on monismille "analoginen tilanne, jossa sopimusmääräysten välittömäksi rinnastettavat oikeusvaikutukset voivat aktualisoitua" (1982 s. 434). Lausuma on vain perustelu sopimusmääräysten sovellettavuudelle, eikä siitä seuraa tarvetta soveltaa self-executing -doktriinin kriteerejä soveltamiskelpoisten ja muiden sopimusmääräysten erottelemiseksi.

102 Jos asetuksella voimaansaatetut sopimusmääräykset kohdistuisivat vain ylimpiin valtioelimiin, voimaansaattamisasetusta ei lainkaan tarvittaisi. Sopimus nimittäin velvoittaa kyseisiä tahoja jo Suomen valtioon kohdistuvan kansainvälisen sitovuutensa vuoksi (Karapuu 1988a s. 41-42).

sa perinteisesti ollut voimaansaattamisaktin hierarkkisen tason (laki vai asetus) mukaan määräytyvässä sopimusmääräysten hierarkiatasossa (Joutsamo 1982 s. 434-435; Saraviita 1973 s. 170-171). Monistisissa maissa ensisijaisena pidetty sopimusmääräysten kirjoittamistapa ei voi olla peruste sivuuttaa tämän seikan merkitystä vastaisuudessakaan.

Sopimusmääräysten kirjoittamistapa saattaa suomalaisessa järjestelmässä vaikuttaa voimaansaattamismenetelmän valintaan, esimerkiksi valintaan blankettisäädöksen ja asiasisältöisen voimaansaattamisen välillä. Jo *Kaarlo Kaira* (1932a s. 47) käsitteli sopimusmääräysten erilaisten kirjoittamistapojen vaikutusta niiden valtionsisäiseen täytäntöönpanoon päätyen kantaan, jonka mukaan Suomessa käytetty blankettimuotoinen voimaansaattaminen tekee sopimusmääräyksistä valtionsisäisesti sovellettavia, mistä syystä tätä voimaansaattamismuotoa ei tulisi käyttää silloin kun sopimusmääräys ei "oikeusteknillisesti kelpaa valtionsisäiseksi oikeussäännökseksi"[103] (ks. myös Kaira 1932a s. 141 ja Kaira 1932 s. 358-359). Myös *Ilkka Saraviita* (1989 s. 101) päättelee yya-sopimuksen[104] määräysten sellaisen sisällön ja kirjoittamistavan, joiden vuoksi sopimus ei hänen mukaansa voi tulla sovellettavaksi tuomioistuimessa, vaikuttaneen voimaansaattamismuodon (asetus) valinnassa.[105]

(C) Kolmanneksi sopimusmääräyksen vaikutus soveltamistilanteessa riippuu kyseisessä tapauksessa relevanteista oikeusjärjestyksen muista osista, muun muassa samaa asiaa sääntelevien kansallisten oikeusnormien sisällöstä, hierarkiatasosta ja säätämisajankohdasta. Viimeistään tämä tekijäryhmä osoittaa, ettei tietyn sopimusmääräyksen "sovellettavuutta" ole mahdollista ratkaista yleisellä tasolla vaan vastaus riippuu kuhunkin tapaukseen liittyvistä muista normeista (ks. myös Jacobs 1987 s. xxvii). Jopa sellainen ihmisoikeusnormi, jota kyseinen valtio ei ole edes ratifioinut tietyn ihmisoikeussopimuksen osana, voi ratkaista konkreettisen oikeusjutun lopputuloksen. Tällainen tilanne on mahdollinen tapauksessa, jossa kyseiseen ihmisoikeusasiakirjaan tukeudutaan *standardina* ja *tulkintavaikutuksen* kautta sovellettaessa esimerkiksi avoimen termin sisältävää kansallista laintasoista ja säännön luonteista oikeusnormia.[106]

Self-executing -doktriinissa suoraan sovellettavana on pidetty sellaista sopimusmääräystä, joka toimii itsenäisesti (operates by itself). Tosiasiassa on erittäin vaikea kirjoittaa edes kokonaista säädöstä - saati yksittäistä säännöstä - joka voisi tulla oikeudellisesti täytäntöönpantavaksi ilman muun oikeusjärjestyksen tukea.[107] Tällaisessa säädöksessä olisi määriteltävä pait-

---

103 Kairan mainitsema ainoa esimerkki ovat rangaistussäännöksiä koskevat sopimusmääräykset, joiden voimaansaattaminen blankettimenettelyssä ei tule kysymykseen, koska "niissä ei ole määrätty rangaistuksen laatua ja määrää". Tässä yhteydessä Kaira ei käsitellyt, voiko blankettimuotoinen voimaansaattaminen yhdessä kansalliseen lainsäädäntöön ennestään sisältyvän kriminalisoinnin (esimerkiksi virkarikos) kanssa muodostaa rangaistavuuden perusteen (ks. vastaavasti Kaira 1932 s. 358-359 ja 390-391).

104 Suomen ja Sosialistisen Neuvostotasavaltain Liiton välillä ystävyydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta tehty sopimus, SopS 17/48.

105 Toisessa yhteydessä Saraviita (1973 s. 174 alaviite 82) esittää voimaansaattamismuodon vaikutuksesta soveltamistilanteeseen sen johtopäätöksen, ettei asetuksentasoisesti voimaansaatettua sopimusta Suomen kansalaisille lain tai perustuslain mukaan kuuluvien etujen tai oikeuksien myöntämisestä myös ulkomaalaisille välttämättä voitaisi soveltaa. Vaikka puollan kantaa, jonka mukaan voimaansaattamisratkaisulla on merkitystä sopimusmääräyksen soveltamistavan kannalta, esitän jäljempänä eräitä Saraviidan – sinänsä varovaisesti muotoiltua – johtopäätöstä vastaan puhuvia argumentteja.

106 Esimerkiksi sovellettaessa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/83) 10 §:n säännöstä, jonka mukaan lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva asia on ratkaistava "ennen kaikkea lapsen edun mukaisesti", olisi ollut lapsen edun arvioinnissa täysin mahdollista tukeutua lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59-60/91) määräyksiin jo ennen sopimuksen ratifiointia.

107 Esimerkiksi Krzysztof Drzewicki (1990 s. 9) tukeutuu muutoin erinomaisessa artikkelissaan kyseiseen kriteeriin. Hänen mukaansa self-executing -luonne on sopimusmääräyksellä joka on "self-suf-

si (i) suojattu oikeushyvä ja sen haltija, (ii) velvoitettu taho ja (iii) oikeushyvän haltijan (tai muun tahon) käytettävissä oleva oikeussuojakeino myös (iv) oikeussuojaa antava taho, (v) oikeussuojan saamiseksi noudatettava menettely, (vi) oikeussuojaelimen käytettävissä olevat sanktiot jne.

Yksittäinen oikeusnormi voi toimia vain osana tiettyä oikeusjärjestystä. Edellytykseksi ihmisoikeusmääräyksen soveltamiselle hallintoviranomaisen tai tuomioistuimen ratkaisussa ei siksi ole mahdollista asettaa, että yksittäinen sopimusmääräys tai edes koko sopimus sisältäisi esimerkiksi suojatun oikeushyvän ja velvoitetun tahon ohella täsmällisen maininnan oikeutetun (tai muun) tahon käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista. Sovellettava oikeusnormi muodostetaan viime kädessä vasta yksittäisessä soveltamistilanteessa, ja tapauksesta riippuen normin fragmentteja on kerättävä yhden tai useamman säädöstekstin sisältämien normilauseiden avulla.[108]

TSS-sopimuksen monet määräykset on muotoiltu siten, että niihin sisältyy vain osa oikeuden ilmaisevan "kokonaisen" oikeusnormin fragmenteista. Esimerkiksi 9 artiklassa "sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaanluettuna". Määräys sisältää velvoitetun tahon (valtio), oikeutetun tahon (jokainen) ja suojatun oikeushyvän (oikeus sosiaaliturvaan), mutta ei täsmällistä deonttista modaliteettia (sana "tunnustavat" ei ainakaan välttämättä ole luettavissa suoranaisena velvollisuutena toteuttaa oikeus sosiaaliturvaan) eikä oikeussuojakeinoja (ks. myös TSS-sopimuksen kokonaisuus, etenkin 2 artikla).

KP-sopimuksen ihmisoikeusmääräysten kirjoittamistapa on yleisimmin sellainen, että niissä viitataan niin ikään vain osaan oikeuden fragmenteista: oikeutettuun tahoon, deonttiseen modaliteettiin ja suojattuun oikeushyvään. Esimerkiksi 9 (2) artiklan mukaan "Jokaiselle pidätetylle (oikeutettu taho) on pidättämishetkellä ilmoitettava (velvollisuuden ilmaisu eli deonttinen modaliteetti) toimenpiteen syyt...". Suojattu oikeushyvä ("oikeus vapauteen") ilmenee saman artiklan (1) kappaleesta. Velvoitettu taho ja vaatimus oikeussuojakeinoista puolestaan ovat luettavissa sopimuksen 2 artiklasta, jossa sopimusvaltiot (1, 2 ja 3 kappale) ovat sitoutuneet varmistamaan, että KP-sopimuksen loukkaustapauksissa on käytettävissä "tehokas oikeuskeino" (3 kappaleen a kohta). Kulloinkin kysymykseen tuleva oikeussuojakeino on kuitenkin luettavissa vain muista oikeusjärjestyksen sisältöä ilmaisevista normilauseista kuin sopimuksen omasta tekstistä.

Tämän tutkimuksen kolmannessa pääluvussa osoitetaan Yhdysvaltojen ja Hollannin kokemuksiin viitaten, ettei monistisissakaan maissa ole kyetty kehittämään soveltamiskelpoisia yleisiä kriteerejä sopimusmääräysten luokittelemiseksi "self-executing" ja "non-self-executing" -tyyppisiin tai "kaikkia sitoviin" ja "muihin". Perimmältään ongelma aiheutuu yrityksestä kehittää yksi kriteeristö asiassa, jossa on kysymys useista osittain toisistaan riippuvista ja osittain erillisistä ongelmista. Neljännessä ja viidennessä pääluvussa puolestaan osoitetaan, ettei vastaavalle jaottelulle ole esitettävissä perusteita sen paremmin suomalaisesta valtiosopimusten voimaansaattamiskäytännöstä kuin ihmisoikeussopimuksiin liittyvistä tähänastisista tuomioistuinratkaisuistakaan.

---

ficient to give direct effects". Hän viittaa self-executing -doktriiniin myös kehäpäätelmäksi luonnehdittavalla tavalla: "The application of a treaty by internal bodies... is only possible with regard to treaties... which are self-executing, ... which can be directly applied by the state authorities without any further implementation through national law" (s. 8-9). Huomattakoon, että Drzewicki ei kuitenkaan tee sitä johtopäätöstä, että muilta kuin self-executing -luonteisilta sopimusmääräyksiltä kokonaan puuttuisi valtionsisäinen sovellettavuus, ks. s. 9 ja 13.

108 Ks. myös Kaira 1932 s. 304, jonka mukaan valtioon kohdistuva kansainvälisen sopimuksen määräys "ei sisällä loogillisesti kokonaista oikeussäännöstä", millainen syntyy vasta valtionsisäisen oikeuden täydennyksellä.

4. Tutkimuksessa kehitetty malli

Esiteltyyn käsitteistöön ja ihmisoikeusmääräyksen soveltamistilannetta koskevaan heuristiseen kuvaukseen tukeutuen esitän ihmisoikeussopimusten valtionsisäistä vaikutusta koskevan teoreettisen mallin. Se perustuu koti- ja ulkomaiseen oikeudelliseen käytäntöön, ja pyrin sen avulla kuvaamaan niitä varsin erilaisia tapoja, joilla kansainväliset ihmisoikeussopimukset vaikuttavat lainsäädäntöön, hallintoon ja lainkäyttöön. Vaikka malli on laadittu ensi sijassa suomalaisen tilanteen kuvaamista varten, hyödynnän sitä myös tutkimuksen oikeusvertailevassa osassa (kolmas pääluku).

Malli on käyttökelpoinen, jos sen avulla voidaan aikaisempia yrityksiä paremmin *kuvata* oikeudellisia ilmiöitä. Mallilla ei siis ole normatiivista vaikutusta. Se ei voi toimia perusteena oikeudellisen käytännön muuttamiseksi mallin mukaiseksi. Jos todellisuus ei vastaa mallia, vika on useimmiten mallissa. Silti tilanteet, joissa jotkin oikeudelliset ilmiöt osoittautuvat vaikeiksi kuvata muutoin hyvin toimivan mallin avulla, saattavat ilmentää epäjohdonmukaisuuksia tai ristiriitoja oikeudellisessa käytännössä. Tällaisessakin tilanteessa perusteet käytännön muuttamiselle on haettava itse oikeusnormeista eikä niiden vaikutuksia kuvaamaan tarkoitetusta mallista, joka voi siis toimia korkeintaan indikaattorina käytännön ja normiston välisen epäsuhdan olemassaolosta.

Kun malli on pelkkä kuva, se voi riippua tarkastelukulmasta. Seuraavassa esitän kaksi versiota tutkimuksessa kehitetystä mallista. Ensimmäinen versio (Malli 1) perustuu ihmisoikeusmääräysten kolmeen erilaiseen *vaikutustapaan* konkreettisessa lainsoveltamistilanteessa: sääntövaikutukseen, periaatevaikutukseen ja standardivaikutukseen.

Mallin jälkimmäisen version (Malli 2) lähtökohtana puolestaan ovat konkreettisessa tilanteessa sovellettavat *normit*, jotka ovat yhdistelmiä koti- ja kansainvälisperäisten normilauseiden sisältämistä normifragmenteista. Tästä näkökulmasta katsoen sovellettavia normeja on vain kahta tyyppiä, sääntöjä ja periaatteita. Kummankin tyyppinen konkreettinen normi voi koko oikeusjärjestyksen systeemiyhteyteen asetettunakin olla palautettavissa tietyn säädöstekstin normilauseeseen. Säädöstekstinä puolestaan voi olla Suomessa voimaansaatettu kansainvälinen ihmisoikeussopimus. Toisissa tapauksissa säännön tai periaatteen elementtejä on koottava useiden eri säädösten normilauseista, jolloin kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat normifragmenttien yksi lähde. Näiden tilanteiden piiriin kuuluvat myös ne tapaukset, joissa normifragmentin lähteenä oleva ihmisoikeusmääräys on vain oikeusjärjestyksen ulkopuolinen standardi.

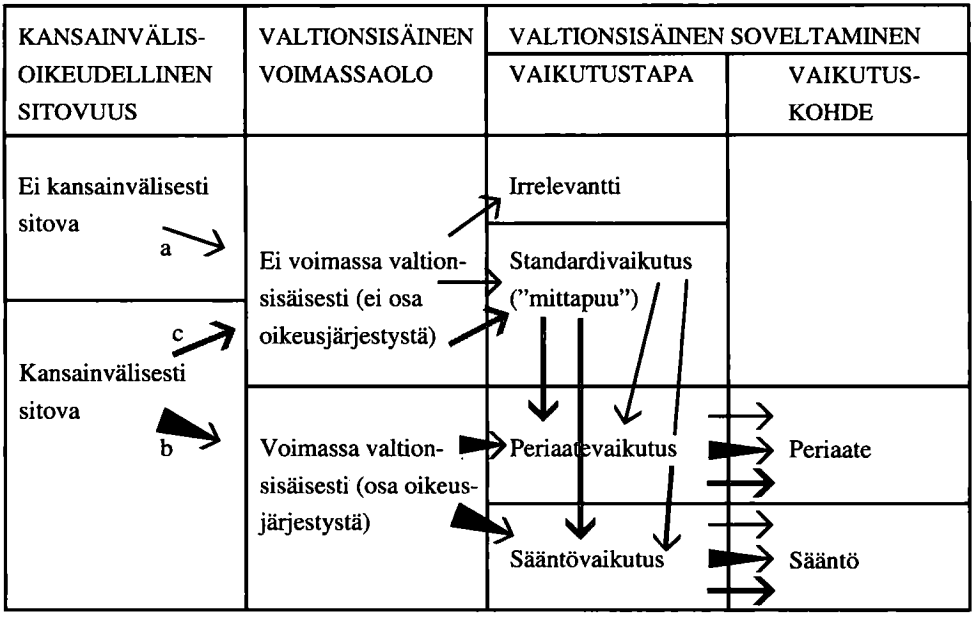
Mallissa 1 kuvioon sijoitetut (typografialtaan erilaiset) nuolet havainnollistavat niitä "reittejä", joiden kautta ihmisoikeusmääräykset voivat vaikuttaa sääntöjen ja periaatteiden soveltamistilanteissa. (a) *Kansainvälisoikeudellisesti Suomea velvoittamaton* ihmisoikeusmääräys ei milloinkaan ole osa Suomen oikeusjärjestystä. Jos se ei ole ratkaisutilanteessa suorastaan irrelevantti[109], sen vaikutus "suodattuu" oikeusjärjestykseen standardivaikutuksen kautta. Standardivaikutuksen tuloksena olevalla normifragmentilla on ratkaisutilanteessa joko periaate- tai sääntövaikutus. (b) Suomea kansainvälisesti velvoittavat ihmisoikeusmääräykset ovat *yleensä osa Suomen oikeusjärjestystä.*[110] Ne vaikuttavat soveltamistilanteessa sääntöinä tai periaatteina siinä kuin muutkin oikeusjärjestykseen kuuluvat normit. (c) Poikkeuksellisesti ihmisoikeusmääräys voi kuitenkin olla *Suomea velvoittava ilman että se kuuluisi valtionsisäiseen*

109 Tämä on ainoa kuvioon sijoitettu irrelevanssitilanne.

110 Kuvioon ei ole sijoitettu niitä erilaisia voimaansaattamismenetelmiä, joihin ihmisoikeusnormin asema osana oikeusjärjestystä perustuu. Yleensä sen perustana on inkorporaatiomenettelyä toteuttava blankettilaki tai -asetus, mutta myös astetta "monistisempi" referenssimenetelmä on mahdollinen.

oikeusjärjestykseen. Tällöin määräyksen vaikutus "suodattuu" oikeusjärjestykseen periaatteessa samalla tavoin kuin ensiksi kuvatussa tapauksessa.

Malli 1. Ihmisoikeusmääräysten sääntö-, periaate- ja standardivaikutukseen perustuva kuvaus.



Mallin viimeiseksi sarakkeeksi on sijoitettu niiden oikeusnormien sääntö- tai periaateluonne, joiden soveltamistilanteessa ihmisoikeusmääräys vaikuttaa. Jos oikeusjärjestykseen sisältyvä ihmisoikeusmääräys suoraan ilmaisee ratkaisutilanteessa sovellettavan periaatteen tai säännön luonteisen oikeusnormin, se vaikuttaa oman normityyppinsä mukaisesti. Sen sijaan oikeusjärjestykseen sisältymättömien ihmisoikeusstandardien vaikutus ilmenee säännön tai periaatteen luonteisten oikeusjärjestykseen kuuluvien normien soveltamistilanteessa tulkintavaikutuksen kautta.

Malli 2 perustuu sovellettavien oikeusnormien sääntö- tai periaateluonteeseen. Kuvion kaksi keskimmäistä saraketta edustavat siten toisilleen vaihtoehtoisia tilanteita, kun taas laitimmaiset sarakkeet liittyvät sekä sääntöjen että periaatteiden soveltamistilanteisiin. Niiden tarkoitus on havainnollistaa yhtäältä normifragmentin (vasemmanpuoleinen sarake), toisaalta tulkintavaikutuksen ja suoran soveltamisen (oikeanpuoleinen sarake) käsitteitä, jotka siis kytkeytyvät sekä sääntöjen että periaatteiden soveltamiseen. Kuvioon piirretty rasterointi havainnollistaa kaikissa muissa kuin joko-tai -luonteisia sääntöjä koskevassa sarakkeessa olevan kysymys liukuvasta asteikosta, enemmän-vähemmän -ulottuvuudesta. Se kuvaa ihmisoikeusnormin vaikutuksen "astetta" tai "voimakkuutta", johon siis liittyy ainakin neljä erilaista ilmiötä.

Malli 2. Sovellettavien oikeusnormien sääntö- tai periaateluonteeseen perustuva kuvaus.

Ihmisoikeusmääräyksen suhde normiin	PERIAATTEET	SÄÄNNÖT	Ihmisoikeusmääräyksen osuus ratkaisussa
ei mukana	häviää punninnassa	ei sovellu	ei vaikuta
mukana normifragmenttina	rinnakkainen optimointi		tulkintavaikutus
tärkeänä normifragmenttina	voittaa punninnassa	saa etusijan	suora soveltaminen
normina			

III. IHMISOIKEUDET JA PERUSOIKEUDET ERÄISSÄ MUISSA MAISSA

Olen valinnut vertailun kohteiksi kaksi monistisen perusratkaisun valtiota, Hollannin ja Yhdysvallat, sekä Suomea "puhtaamman" dualismin maina kolme skandinaavista naapuriamme Ruotsin, Norjan ja Tanskan. Kaikkien näiden maiden tarkastelussa olen tutkinut rinnakkain ihmisoikeussopimusten ja kansallisen perustuslain perusoikeussäännösten vaikutusta, erityisesti niiden soveltamista tuomioistuimissa. En ole pitänyt lainsäädäntövaiheeseen kohdistuvaa tarkastelua yhtä tärkeänä, koska Suomen oma, eduskunnan perustuslakivaliokunnan toimintaan perustuva järjestelmä on siinä määrin kehittynyt, ettei vertailusta ole samassa määrin saatavissa hedelmällisiä virikkeitä kuin lainkäytön osalta.

Luvun lopussa tarkastelen lyhyesti Euroopan yhteisöjen oikeuden erityispiirteitä sekä esitän joukon Suomen järjestelmän kannalta relevantteina pitämiäni johtopäätöksiä.

1. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Hollannissa

Hollanti kuuluu vahvan ihmisoikeuskulttuurin maihin. Entisenä siirtomaavaltana ja kaupan keskuksena maan kansainväliset yhteydet ovat vilkkaat. Kansainvälisen oikeuden suhde valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen on ratkaistu *monistisen* mallin mukaisesti. Kansanedustuslaitos osallistuu useimpien kansainvälisten sopimusten solmimiseen antamalla suostumuksensa ratifioinnille, mutta mitään erillistä lainsäädäntötointa ei tarvita sopimusmääräysten saattamiseksi valtionsisäisen oikeuden osaksi. Tämä koskee kuitenkin vain "kaikkia sitovia" sopimusmääräyksiä, jotka tulkitaan kirjoitetuiksi välittömän soveltamisen mahdollistavaan muotoon. Muut kansainvälisten sopimusten määräykset voivat tulla sovellettaviksi vain valtionsisäisen lainsäädännön välityksellä.

Ihmisoikeussopimukset, ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeussopimus, vakiinnuttivat 1970- ja 1980-lukujen taitteessa paikkansa lainkäytössä. Yksin Hollannin korkeimman oikeuden *(Hoge Raad)* ratkaisuissa esiintyy satoja viittauksia ihmisoikeussopimuksiin.

Ihmisoikeussopimusten vahvan aseman kääntöpuolena Hollannissa on kansallisen perustuslain perusoikeussäännösten suhteellisen vähäinen merkitys. Perusoikeussäännökset koottiin yhtenäiseksi perustuslain luvuksi vasta vuonna 1983, jolloin ihmisoikeussopimusten läpimurto lainkäytössä oli jo tapahtunut. Aiempaa perinnettä seuraten uuteen perustuslakiin otettiin nimenomainen säännös, jolla tuomioistuimia kielletään tutkimasta lakien perustuslainmukaisuutta (120 artikla). Kun Hollannissa ei ole suomalaista eduskunnan perustuslakivaliokuntaa vastaavaa lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden ennakkokontrolliin keskittyvää asiantuntijaelintä, perustuslain perusoikeussäännösten itsenäinen vaikutus on näkynyt lähinnä lakia alemman tasoiseen normistoon kohdistuvan jälkikontrollin muodossa.

1.1. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet ennen vuoden 1983 perustuslakia

Säännöksiä klassisista vapausoikeuksista on ollut Hollannin perustuslaissa Ranskan vallankumouksen inspiroimasta vuoden 1814 perustuslaista lukien (Alkema 1980 s. 110; ks. myös Evans 1979 s. 158). Vuoden 1983 perustuslain yhtenäisen perusoikeusluvun laadinnassa sisällöllisesti tärkein muutos oli taloudellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien sisällyttäminen perustuslakiin. Tärkeimpiä sivistyksellisiä perusoikeuksia – oikeutta saada ja antaa opetusta – koskeva yksityiskohtainen 23 artikla otettiin aiemmasta perustuslaista.

Vuoden 1814 jälkeen Hollannin perusoikeussäännöksiä laajennettiin ja muutettiin vuosien 1815, 1840 ja 1848 reformeissa. Sen jälkeen perusoikeussäännöstö oli yhdestätoista perustuslain osittaisuudistuksesta (Burkens 1982 s. 323-324) huolimatta sisällöllisesti lähes muuttumaton vuoden 1983 kokonaisuudistukseen saakka (Alkema 1980 s. 110). Huolimatta historiallisesta painottumisestaan klassisiin vapausoikeuksiin Hollannin perusoikeusjärjestelmä sisälsi ennen vuoden 1983 kokonaisuudistusta myös moderneja elementtejä: Sananvapauden tulkittiin sisältävän julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita (s. 111). Omantunnonvapauden on tulkittu sisältävän oikeuden kieltäytyä vakaumuksen vastaisista velvoitteista, minkä mahdollistamiseksi on luotu vaihtoehtoisia suoritusmuotoja mm. lakisääteisille vakuutuksille ja ydinvoimalaitosten rahoitukseen kerätyille maksuille (s. 110-111). Perusoikeuksien ei ole tulkittu kohdistuvan vain julkiseen valtaan. Jo ennen vuoden 1983 uudistusta ainakin osalle perusoikeussäännöksistä annettiin oikeudellisia vaikutuksia myös yksityisten välisissä suhteissa, tosin yleensä viittaamalla perusoikeussäännöksen ilmentämään yleiseen oikeusperiaatteeseen (*Drittwirkung* eli horisontaalivaikutus, ks. Alkema 1980 s. 115-116).

Hollannin vanha perustuslaki sisälsi tuomioistuimiin kohdistuvan nimenomaisen kiellon tutkia lakien perustuslainmukaisuutta (131.2 artikla). Silti perusoikeussäännökset tulivat tuomioistumissa sovellettaviksi tapauksissa, jotka koskivat lakia alemmanasteisia normeja (Alkema 1980 s. 112 ja 124-130). Ensisijainen vastuu perusoikeuksien turvaamisesta kuului parlamentille (sama s. 119). Tuomioistuimet valvoivat perusoikeussäännösten avulla lainsäätäjän toimivallan loukkaamattomuutta puuttumalla tarvittaessa hallituksen ja hallinnollisten tai kunnallisten viranomaisten antamiin normeihin. Käytännössä oikeuskäytäntöä muodostui vain osasta perusoikeuksia (Alkema 1980 s. 125), eniten sananvapaudesta, uskonnonvapaudesta ja opetuksen vapaudesta.

Sananvapautta koskeva klassinen korkeimman oikeuden ratkaisu on jo vuodelta 1892. Vaikka tuolloin voimassa ollut perustuslainsäännös kielsi vain ennakkosensuurin, korkein oikeus tulkitsi sen kieltävän kaikkinaiset viranomaisten asettamat luvanvaraisuusedellytykset painotuotteiden levittämiselle.[1] Vuonna 1967 korkein oikeus edelleen laajensi sananvapauden alaa ratkaisulla, joka koski aseidenriisuntaan kehottaneen neonvaloiskulauseen sijoittamista korkeaan torniin. Tuomioistuimen mukaan teko nautti sananvapauden perustuslainsuojaa, joten sitä ei voitu kieltää maisemakuvaa kaupalliselta mainonnalta suojaavien kunnallisten määräysten nojalla.[2]

Opetuksen vapaus on vanhastaan kuulunut lainkäytössäkin suojattuihin perusoikeuksiin Hollannissa, mikä osoittaa ettei mahdollisuus TSS-oikeuksien välittömään sovellettavuuteen liity vain moderneihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Vuonna 1957 korkein oikeus jätti opetuksen vapautta koskevan perustuslain 208.2 artiklan

1 Hollannin korkeimman oikeuden 7.11.1892 tekemän päätöksen sisällöstä ja 1900-luvun ensimmäisen puoliskon oikeuskäytännöstä ks. Alkema 1980 s. 128.

2 Hollannin korkein oikeus 24.1.1967, Nederlandse Jurisprudentie 1967 nro 270 s. 747-755; Alkema 1980 s. 129 ja 136, jossa päätös esitetään esimerkkinä hollantilaisten tuomioistuinten (ennen 1980-lukua noudattamasta) tavasta omaksua mieluummin perusoikeussäännöksen laajentava tulkinta kuin soveltaa suoraan Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräystä.

nojalla soveltamatta kunnallisen määräyksen, jonka mukaan autokoulun pitäminen oli luvanvaraista.[3]

Vuoden 1953 perustuslakiuudistuksessa kansainvälisen oikeuden valtionsisäinen vaikutus ratkaistiin monistisen mallin mukaisesti (van Dijk 1988 s. 631 ja 635; Alkema 1985 s. 7).[4] Perustuslain 65 artiklan mukaan "kaikkia sitovat" sopimusmääräykset olivat ilman erillistä voimaansaattamista myös valtionsisäisesti velvoittavia, ja 66 artiklan mukaan ne menivät ristiriitatilanteessa kaikkien hollantilaisperäisten normien edelle (Alkema 1980 s. 112; Erades 1980 s. 384; Drzemczewski 1983 s. 86-92; Zwaak 1989 s. 41).[5] Hollanti ratifioi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vuonna 1954, joten tulkitsemalla tuon sopimuksen I osan ihmisoikeusmääräykset "kaikkia sitoviksi" tuomioistuimet olisivat voineet antaa monille klassisille vapausoikeuksille hyvin vahvan aseman ratkaisuperusteidensa joukossa. Käytännössä yleissopimus ei kuitenkaan saanut vahvaa asemaa lainkäytössä. Tuomioistuinten sanottiin välttävän viittaamasta Euroopan ihmisoikeussopimukseen aina kun se oli mahdollista (Alkema 1980 s. 136; ks. myös Meuwissen 1977 s. 203; Alkema 1985 s. 9-10 ja Zwaak 1989 s. 47). Yleissopimuksen teoriassa korkean aseman ja sen määräysten käytännön laiminlyönnin välillä oli "syvä kuilu" (van Dijk 1988 s. 640).

Pieter van Dijk (1988 s. 640-641) esittää luettelon erilaisista perustelutavoista, joilla ihmisoikeussopimuksen loukkauksen toteaminen saatettiin välttää: (1) Tuomioistuin soveltaa vastaavaa kansallista normia antaen sille tarvittaessa hyvin laajan tulkinnan ja jättää ihmisoikeussopimuksen mainitsematta. (2) Ihmisoikeussopimukselle ei anneta "kaikkia sitovaa" -luonnetta. (3) Sopimusmääräykselle annetaan hyvin suppea tulkinta, jolla vältetään sen soveltuminen ratkaistavana olevaan tapaukseen. (4) Ihmisoikeuden rajoituslausekkeelle annetaan laaja tulkinta. (5) Sopimusmääräyksen ja kansallisen lain välinen konflikti vältetään väljentämällä kummankin tulkintaa.[6]

Esimerkiksi Hollannin korkein oikeus viittasi kansallisen perustuslain vanhahtaviin säännöksiin sellaisissakin tapauksissa, joissa olisi ollut perusteltua soveltaa yksityiskohtaisempaa ihmisoikeusyleissopimusta. Näin meneteltäessä vältettiin samalla kajoamasta kansanedustuslaitoksen säätämiin lakeihin, sillä vanhan perustuslain 131.2 artiklan nojalla tutkittiin vain perustuslain ja lakia alemmanasteisen normin suhde.

Uskonnonvapaus kuului niihin perusoikeuksiin, joilla oli käytännössä suoraa sovellet-

---

3 Hollannin korkein oikeus 10.12.1957, Nederlandse Jurisprudentie 1958 nro 176 s. 382-387. Alkema (1980 s. 126) selostaa tämän ratkaisun jälkeen seuranneita päätöksiä, joilla opetuksen vapauden ulottuvuutta autokoulutoimintaan täsmennettiin. Niinpä perustuslainvastaisena ei pidetty parempien toimintaedellytysten tarjoamista sellaisille autokouluille, jotka läpäisivät viranomaisten laadunvalvonnan (8.12.1961), ei myöskään enimmäishinnan asettamista autokoulutunnille (4.5.1965).

4 Hollannin monistisen ratkaisun historiallisesta taustasta ja mm. tavanomaisen kansainvälisen oikeuden asemasta ks. Erades 1980, erityisesti s. 381-385, Erades – Gould 1961 ja Kaira 1932a s. 273-274. Sopimusten ratifiointimenettelystä ja parlamentin osallistumisesta siihen ks. Sondaal 1988 s. 194-218.

5 Vuonna 1956 suoritettiin vuoden 1953 perustuslainmuutosten tekninen tarkistus, jonka tuloksena artiklojen 65 ja 66 alkuperäinen järjestys muuttui päinvastaiseksi. Tekstissä käytetään vuoden 1956 systemaattisesti johdonmukaisempaa numerointia. Artiklojen molemmat sanamuodot esittää Erades 1980 s. 384.

6 Myjer (1988 s. 421-425) esittää syinä Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtionsisäisen soveltamisen "hitaalle aloitukselle" kansallisen arroganismin, sopimuksen heikon tuntemuksen, kansainvälisen oikeuskäytännön hitaan muodostumisen, lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen perinteen puuttumisen sekä kotimaisten ihmisoikeusongelmien vähäpätöisyyden muualla esiintyviin räikeisiin loukkauksiin verrattuina.

tavuutta vanhan perustuslain voimassaollessa. Perustuslain 181 artiklan uskonnonvapaussäännöstä rajoitti 184 artikla, jonka mukaan ulkona pidettävät jumalanpalvelukset olivat mahdollisia vain niillä paikoilla, joilla niitä oli pidetty ennen vuotta 1848. Varhaisessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla ratkaistussa tapauksessa Arnhemin valitustuomioistuin päätti jättää soveltamatta perustuslain 184 artiklan ja siihen perustuvan tavallisen lain, koska ne olivat ristiriidassa hollantilaisperäisten normien edelle perustuslain 66 artiklan nojalla menevän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan kanssa. Korkein oikeus kuitenkin kumosi valitusasteen päätöksen katsoen vuodelta 1848 olleen perustuslaissa säädetyn rajoituksen yleissopimuksen 9 (2) artiklan sallimaksi. Ratkaisussa nimenomaisesti todettiin olevan lainsäätäjän pikemmin kuin tuomioistuinten asia punnita vastakkain tarvetta välttää epäjärjestys ja oikeutta harjoittaa uskontoa (ks. mainittu sopimusmääräys).[7]

Vuodelta 1953 olleen perustuslain 66 artiklan nojalla tuomioistuimet jättivät eräissä tapauksissa soveltamatta lakia alemmanasteisia hollantilaisperäisiä normeja kansainvälisten sopimusten nojalla. Esimerkiksi korkein oikeus jätti 28.11.1961 antamassaan ratkaisussa soveltamatta tieliikennettä koskevaa lakia alemmanasteista normia, jonka katsottiin olevan ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kanssa. Sopimusmääräyksen vuoksi säännöksen ei katsottu soveltuvan jutussa näytettyihin tosiseikkoihin, jotka tästä syystä eivät käsittäneet rangaistavaa tekoa.[8]

Seitsemänkymmentäluvun kuluessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen asema vahvistui muun muassa sopimuksen kansainvälisten valvontaelinten oikeuskäytännön, hollantilaisten yksilövalitusten ja myös oikeuskirjallisuuden lisääntymisen myötä. Vähitellen myös hollantilaisten tuomioistuinten ratkaisuissa alkoi esiintyä viittauksia yleissopimukseen.[9] Nämä eivät enää rajoittuneet tapauksiin, joissa potentiaalinen konflikti oli sopimusmääräyksen ja lakia alemmanasteisen normin välillä. Ihmisoikeusmääräyksiin alettiin viitata yhä enemmän hollantilaisperäisten lakien tulkintaperusteina, "täydentävänä oikeuslähteenä" (Alkema 1980 s. 136; Zwaak 1989 s. 43).[10] Tämän tutkimuksen termein sopimusmääräyksillä oli yleensä tulkintavaikutusta, mutta joissain tapauksissa voidaan puhua myös niiden suorasta soveltamisesta.[11] Yhdessäkään korkeimman oikeuden ratkaisussa perustuslain 65 ja 66 artiklojen ihmisoikeussopimuksille mahdollistamaa etusijaa hollantilaisperäisiin lakeihin nähden ei kuitenkaan vielä sovellettu siten, että kansanedustuslaitoksen hyväksymä laki olisi jätetty soveltamatta (Alkema 1980 s. 140-141; ks. myös Alkema 1976 s. 327). Tällaisia korkeimman oikeuden ratkaisuja on 1980-luvulla tehty useita.

---

7 Hollannin korkein oikeus 19.1.1962, Nederlandse Jurisprudentie 1962 nro 107 s. 417-425; Alkema 1980 s. 127 ja 138.

8 NTIR 11 (1964) s. 83-85. Eradesin oikeustapauskommentin (s. 85-90) mukaan kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun Hollannin korkein oikeus jätti perustuslain 66 artiklan nojalla soveltamatta hollantilaisperäisen normin.

9 Ks. luetteloa Hollannin korkeimman oikeuden viittauksista Euroopan ihmisoikeussopimukseen, Alkema 1980 s. 137-141. Suomalaisittain arvioiden viittauksia sopimusmääräyksiin oli runsaasti, ks. taulukkoa Evans 1979 s. 168-169.

10 Ks. myös yhteenvetoa International Law Association -yhdistyksen Hollannin osaston vuosikokouksessa 29.5.1976 käydystä keskustelusta NILR 23 (1976) s. 314-337, erityisesti Donnerin puheenvuoroa s. 332.

11 Alkema (1980 s. 137) viittaa eräisiin muutoksenhakuasteen ratkaisuihin, joilla rikossyytteitä on jätetty tutkimatta asian käsittelyn pitkittymisen vuoksi (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan rikossyyte on käsiteltävä "kohtuullisessa ajassa"). Ks. myös muut Alkeman mainitsemat 6 artiklan soveltamistapaukset.

1.2. Hollannin perustuslaki 1983

Hollannissa toteutettiin 1980-luvun alussa perustuslain kokonaisuudistus. Uusi perustuslaki (Grondwet) tuli pääosin voimaan 17.2.1983, joskin moniin perusoikeussäännöksiin liittyi viiden vuoden siirtymäjakso (ks. Akkermans 1987 s. 2-3). Kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla oli tärkeä merkitys perusoikeusluvun laadinnassa. Niiden vaikutus ilmeni ennen kaikkea siten, että tärkeimmistä taloudellisista ja sosiaalisista oikeuksista otettiin yleisluontoiset, mutta oikeudellisesti velvoittavat säännökset perustuslakiin. Ihmisoikeussopimusten vaikutus ilmeni myös perusoikeuksien horisontaalivaikutuksen vahvistumisena ja luopumisena erityisten henkilöryhmien doktriinista[12] (Alkema 1980 s. 122, 1984 s. 311 ja 1985 s. 4-6; Akkermans 1987 s. 2; Burkens 1982 s. 331-332; Hollannin toinen kertomus KP-sopimuksen noudattamista valvovalle ihmisoikeuskomitealle, YK-asiakirja CCPR/C/42/Add.6 s. 5-7).

Perusoikeuksien ja kansainvälisten sopimusmääräysten valtionsisäisessä oikeusjärjestyksessä saamaa asemaa koskevat perusratkaisut pysytettiin perustuslakiuudistuksessa ennallaan. Tuomioistuimia kiellettiin tutkimasta lakien perustuslainmukaisuutta (120 artikla).[13] Perusoikeussäännökset kirjoitettiin lainsäätäjän toimivallan rajoituksina ja takeina. Moniin perusoikeussäännöksiin liittyy rajoituslauseke, jossa pidätetään perusoikeuden rajoittamista koskeva päätös lainsäätäjän tehtäväksi (ks. myös Evans 1979 s. 160).

Kansainvälisten sopimusten suora sovellettavuus vahvistettiin monistisen mallin mukaisesti (93 artikla), ja sitä tehostettiin nimenomaisella säännöksellä "kaikkia sitovien" sopimusmääräysten etusijasta kaikkiin hollantilaisperäisiin normeihin nähden (94 artikla).[14] Kriteerin täyttävä sopimusmääräys menee niin uudemman kuin vanhemman kansallisen lain ja myös perustuslain edelle ristiriidan ilmetessä.[15] Tuomioistuin ei kuitenkaan mitätöi, kumoa tai muuta lakia vaan ainoastaan pidättyy sopimuksen vastaiseksi katsomansa säännöksen soveltamisesta. Itse lainkohta jää edelleen voimaan, joskin valtio saattaa olla kansainvälisoikeudellisesti velvollinen korjaamaan oikeustilan sopimusta vastaavaksi (van Dijk 1988 s. 638-639 ja 1989 s. 138; Akkermans 1987 s. 4; Hollannin toinen kertomus ihmisoikeuskomitealle, YK-asiakirja CCPR/C/42/Add.6 s. 3-4; vrt. Alkema 1984 s. 325-327).

Käytännössä perustuslain 120 artiklalla on ollut sanamuotoaan pitemmälle menevä vaikutus. Tuomioistuimet eivät ainoastaan ole pidättyneet lausumasta lakien perustuslainvastaisuudesta tai -mukaisuudesta. Ne ovat myös välttäneet soveltamasta muulla tavoin perustuslainsäännöksiä yksittäisissä oikeustapauksissa ja viittaamasta perustuslainsäännöksiin edes taval-

---

12 Aiemmin Hollannissa katsottiin muun muassa vankien, sotilaiden ja virkamiesten perusoikeuksia voitavan rajoittaa lakia alemmanasteisin normein. Alkeman (1980 s. 122 ja av. 55) mukaan doktriinista luopuminen vuoden 1983 perustuslakireformin valmistelussa tukeutui Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin *De Wilde, Ooms ja Versyp* (18.6.1971 A 12), *Golder* (21.2.1975 A 18) ja *Engel ym.* (8.6.1976 A 22). Tapauksista viimeksi mainittu koski nimenomaan Hollantia.

13 Alkeman (1980 s. 123) mukaan ratkaisua perusteltiin tuomioistuinten riippumattomuudella ja oikeusvarmuudella. KP-sopimuksen noudattamista valvovalle ihmisoikeuskomitealle Hollannin hallitus on perustellut tuomioistuimissa tapahtuvan lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen torjumista seuraavasti: kansallisen lainsäädännön alalla kansalliset lainsäädäntöelimet ovat parlamentaarisen demokratian periaatteiden mukaan viimeinen aste lakien perustuslainmukaisuuden takaamiseksi, ja lainvalmistelun menettelytavat varmistavat relevanttien ongelmien huomioon ottamisen (YK-asiakirja CCPR/C/SR.325 s. 11). Ks. myös Alkema 1984 s. 307-308 sekä Polak – Polak 1986 s. 373-374.

14 Valtiosopimusten hyväksymismenettelystä ja kansanedustuslaitoksen osuudesta siinä ks. Alkema 1984 s. 319-320 ja Schermers 1987 s. 109-112.

15 Schermers (1987 s. 114) luettelee joukon tuomioistuinratkaisuja, joissa hollantilaista lakia on jätetty soveltamatta sopimusmääräyksen etusijan vuoksi.

listen lakien tulkinnan yhteydessä.[16] Tässä suhteessa Hollanti on selvä poikkeus länsimaissa toisen maailmansodan jälkeen varsin yleisestä suuntauksesta, jossa perustuslain asema lainkäytössä vahvistuu, tosin kansallisesti erilaisin juridis-teknisin ratkaisuin (Cappelletti 1989 s. xv ja passim.; Jyränki 1989 s. 542-543; Polak – Polak 1986 s. 372). Hollantilainen perusoikeusjärjestelmä saattaa johtaa varsin paradoksaalisiin tilanteisiin. Vanhaan perustuslakiin ei sisältynyt lainkaan yhdenvertaisuussäännöstä, minkä vuoksi esimerkiksi *Evert A. Alkema* (1980 s. 119) piti mahdollisena viitata yhdenvertaisuuteen yleisenä oikeusperiaatteena tulkittaessa ja sovellettaessa tavallisia lakeja. Kun vuoden 1983 perustuslain 1 artiklaksi on otettu yleinen yhdenvertaisuussäännös ja syrjinnän kielto, yhdenvertaisuusnormin asema lainkäytössä on perustuslain 120 artiklan vuoksi heikentynyt. Toisaalta eräänä vuoden 1983 perustuslakiuudistuksen tavoitteena oli tehdä perustuslain perusoikeussäännöksistä täytäntöönpanokelpoisia oikeuksia yleisten "periaatteiden" sijaan (ks. Hollannin toinen kertomus ihmisoikeuskomitealle, YK-asiakirja CCPR/C/42/Add.6 s. 3).

Tilanne on ymmärrettävissä vain, jos sen tarkastelussa otetaan huomioon kansainvälisten ihmisoikeussopimusten Hollannissa saama ainutlaatuisen vahva asema, joka on perustunut vuoden 1983 ja sitä edeltävien perustuslakien säännöksiin, ja joka on vakiintunut 1980-luvulla kertyneen oikeuskäytännön kautta. KP-sopimuksen 26 artiklan syrjintäkiellon saama laaja sovellutusalue on osa tätä oikeuskäytäntöä.

Ihmisoikeussopimukset vaikuttivat keskeisesti Hollannin perustuslakiuudistukseen, muun muassa perusoikeusluettelon muotoutumiseen. Perustuslakireformi ei silti suinkaan merkinnyt että sopimusmääräysten ja perusoikeussäännösten sisältö tai vaikutus olisi tullut identtiseksi (Alkema 1980 s. 123 ja 1985 s. 5, 24; YK-asiakirja CCPR/C/SR.321 s. 2). Perustuslakiuudistuksen eräässä vaiheessa ehdotettiin, että tuomioistuimet voisivat tutkia lakien sopusoinnun perusoikeussäännösten mutta ei muiden perustuslainsäännösten kanssa (Burkens 1982 s. 326 ja 329; Alkema 1984 s. 309; Polak – Polak 1986 s. 373). Tätä ehdotusta ei kuitenkaan hyväksytty, joten perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien asema oikeusjärjestyksessä jäi perusteiltaan erilaiseksi.[17] Perustuslain 120 artiklaan kirjatun lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen kiellon[18] ja 94 artiklassa vahvistetun ihmisoikeussopimusten kansalliseen lainsäädäntöön nähden nauttiman etusijan vuoksi on sanottu, että ihmisoikeussopimukset ovat Hollannin todellinen "Bill of Rights" (van Dijk 1988 s. 649; 1989 s. 142; ks. myös Drzemczewski 1987 s. 562).

1.3. Ihmisoikeussopimusten asema Hollannissa

Kansainvälisten sopimusten[19] asema hollantilaisessa lainkäytössä riippuu voimakkaasti siitä, tulkitaanko sopimusmääräys "kaikkia sitovaksi". Kriteeri vahvistettiin vuoden 1953 perustuslainmuutoksessa (ja vuoden 1956 teknisessä tarkistuksessa), jolloin sekä monistisen perusrat-

16 Polak ja Polak (1986 s. 372) korostavat sekä lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisvallan että sitovien ennakkopäätösten puuttumisen olevan tyypillisiä hollantilaiselle mallille, jossa tuomioistuimet pidättyvät astumasta lainsäätäjän toimivallan alueelle. Vaikka perustuslain 120 artikla kieltää vain lakien tutkimisen perustuslain säännöksiä vasten, tuomioistuimet pidättyvät myös yleisten oikeusperiaatteiden soveltamisesta parlamenttilain syrjäyttämiseksi (s. 374-375).

17 Hollannissa käydään nykyisin keskustelua perustuslain 120 artiklan muuttamisesta.

18 Tuomioistuimet ovat myös vuoden 1983 perustuslain säätämisen jälkeen oikeutettuja ja velvollisia tutkimaan lakia alemmanasteisten normien sopusoinnun perustuslain kanssa ja rajoitetusti myös yleisten oikeusperiaatteiden kanssa. Ks. Polak – Polak 1986 s. 375-377.

19 Luettelon Hollannin ratifioimista ihmisoikeussopimuksista esittää Alkema (1980 s. 117).

kaisun mukaisen suoran sovellettavuuden ilmaisevaan 65 artiklaan että sopimusmääräysten etusijan säätävään 66 artiklaan kirjattiin edellytys, että sopimusmääräys on "kaikkia sitova".[20] On sinänsä luonnollista, että juuri monistisissa maissa tarvitaan jokin rajanvetokriteeri sen ratkaisemiseksi, mitkä kaikki kansainvälisten sopimusten määräykset ulottavat vaikutuksensa yksittäistapauksellisiin viranomais- tai tuomioistuinratkaisuihin. Dualistisen perusratkaisun maissa sopimuksen voimaansaattamisaktin olemassaolo tai puuttuminen, normihierarkkinen taso ja kirjoittamistapa (mm. kysymys asiasisältöisestä, blankettimuotoisesta tai sekamuotoisesta voimaansaattamisaktista) auttavat sopimusmääräysten oikeusvaikutusten määrittämisessä. Kun monistisissa maissa sopimusteksti on sellaisenaan osa oikeusjärjestystä ja mitään voimaansaattamisaktia ei ole, joudutaan paljon voimakkaammin tukeutumaan itse sopimustekstin muotoiluihin rajanvetokriteerien löytämiseksi.

Hollantilainen "kaikkia sitovan" luonteen kriteeristö on sovellutus toisaalta yhdysvaltalaisesta "self-executing" -doktriinista ja toisaalta pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antavasta mielipiteestä *Danzig Railway Officials* -tapauksessa (PCIJ 1928 Series B nro 15).

> Yhdysvaltalaista doktriinia, jonka lähtökohtina ovat liittovaltioperustuslain VI artikla ja korkeimman oikeuden vuonna 1829 antama ratkaisu *Foster v. Neilson,* selostetaan seuraavassa tekstijaksossa. *L. Eradesin* (1980 s. 402-406) mukaan self executing -käsite oli vuoteen 1950 saakka Yhdysvaltain valtiosääntöoikeuden ongelma, mutta Kalifornian valitustuomioistuimen päätös tapauksessa *Sei Fujii v. California* toi termin Eurooppaan. Ratkaisussa todettiin maahanmuuttolainsäädännön sisältämät rajoitukset Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan vastaisiksi.
>
> Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antava mielipide koski kiistaa siitä, sääntelikö tietty Puolan ja Danzigin (Gdanskin) välillä tehty sopimus Puolan rautatiehallinnon ja sen danzigilaisten virkamiesten välistä oikeussuhdetta vai ainoastaan Puolan ja Danzigin välistä suhdetta. Tuomioistuimen mukaan vastaus riippuu sopimuspuolten tarkoituksesta. Vaikka kansainvälisen oikeuden yleisen periaatteen mukaan valtioiden väliset sopimukset eivät (tuolloin) luoneet oikeuksia ja velvollisuuksia suoraan yksilöille, tämä ei estänyt sopimuspuolia tarkoituksella laatimasta sellaista sopimusta, joka sisälsi yksilöllisiä oikeuksia ja velvollisuuksia synnyttäviä täsmällisiä ja kansallisessa tuomioistuimessa täytäntöönpanokelpoisia sääntöjä. Sopimuksen sanamuodosta tuomioistuin päätteli, että sopimuspuolilla oli ollut juuri tällainen aikomus. Sopimuksen "sanamuoto ja yleinen ajatuksenkulku" osoittivat pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen mukaan, että sen "määräykset ovat suoraan sovellettavia virkamiesten ja rautatiehallinnon välillä". Tämä koski erityisesti eräitä neuvoa-antavassa mielipiteessä lueteltuja sopimusmääräyksiä, jotka saattoivat johtaa taloudellisiin vaateisiin (ss. 17-18). Tapauksesta ks. myös Joutsamo 1982 s. 431 ja Drzewicki 1990 s. 5-6.

Vuoden 1953 perustuslainsäännöksissä täsmälliset rajanvetokriteerit jätettiin tietoisesti tuomioistuinten ratkaistaviksi. Tuolloisen 66 artiklan sanamuodon tultua jo päätetyksi hallitus esitti parlamentille kantanaan, ettei säännös tarkoittanut kaikkien kansainvälisten sopimusten synnyttävän kansalaisille täytäntöönpanokelpoisia oikeuksia. Tuomioistuinten tehtäväksi jäi tutkia, oliko sopimusmääräys suoraan sovellettavissa vai sisälsikö se vain lainsäätäjälle ja hallinnolle tarkoitetun velvoitteen (Erades – Gould 1961 s. 325-326; Erades 1980 s. 406-407; van Dijk 1988 s. 637; Drzemczewski 1983 s. 89; SOU 1974: 100 s. 93-94).

---

20 Vuoden 1956 muodossa 65 artikla kuului: "(1) Kansainvälisten sopimusten määräyksillä, jotka voivat sanamuotonsa mukaan olla kaikkia sitovia, on sellainen sitova vaikutus julkaisemisestaan lukien. (2) Lailla säädetään sopimusten julkaisemista koskevat säännöt." Vastaavasti 66 artikla: "Kuningaskunnassa voimassa olevaa lainsäädäntöä ei sovelleta, jos sen soveltaminen olisi vastoin aiemmin tai myöhemmin voimaan tulleen kansainvälisen sopimuksen kaikkia sitovia määräyksiä."

Erades (1980 s. 425-426) valottaa kansainvälisten sopimusten etusijaa koskevan perustuslainsäännöksen syntyhistoriaa. Koko perustuslain uudistuksen valmistellut 24-jäseninen komitea oli neljää valtiosääntöoikeuden professoria lukuun ottamatta tällaisen säännöksen kannalla. Hallitus kuitenkin antoi perustuslakiehdotuksen parlamentille lakien perustuslainmukaisuuden tuomioistuinkontrollin kieltoon tukeutuvan vähemmistön kannan mukaisena. Säännös sopimusmääräysten etusijasta palautettiin perustuslakiin parlamentin toisen kamarin tiukassa (46-40) äänestyksessä. Edellä mainittu hallituksen kannanotto voidaan siten nähdä yrityksenä supistaa parlamentissa muotoillun säännöksen soveltamisalaa. Tämän kehityslinjan kritiikistä ks. Erades 1980 s. 433.

"Kaikkia sitovan" sopimusmääräyksen kriteeri tuli vuoden 1953 perustuslainmuutoksen 66 artiklaa systemaattisesti vastaavaan vuoden 1956 teknisen tarkistuksen 65 artiklaan. Koska rajanvetokriteeri on asiallisesti ottaen tyhjä (Erades 1980 s. 409), se jättää laajan harkintavallan tuomioistuimille (van Dijk 1989 s. 137). Erades esittääkin pitkät luettelot oikeustapauksissa, joissa tuomioistuimet ovat ilman mitään perusteluja pitäneet tiettyjä sopimusmääräyksiä joko "kaikkia sitovina" (Erades 1980 s. 410 av. 63) tai "ei kaikkia sitovina" (sama, av. 64). Joissain tapauksissa ratkaisua on pyritty perustelemaan, mutta tällöinkin varsin tautologisesti.[21] Myös Eradesin oma ratkaisuehdotus vaikuttaa valitettavan tyhjältä. Hän ehdottaa seuraavaa määritelmää sopimusmääräykselle, jolla ei ole "kaikkia sitovaa" tai "self-executing" -luonnetta: määräys, joka tullakseen sovellettavaksi kansallisessa tuomioistuimessa edellyttää, että ensin (kansallisin) lainsäädäntö- tai hallinnollisin toimin asetetaan oikeussääntöjä (Erades 1980 s. 433). *H.H.M. Sondaalin* (1988 s. 221) mukaan sopimusmääräyksen "kaikkia sitovalle" luonteelle ei ole esitettävissä muuta yhtenäistä kriteeriä kuin se, soveltaisiko tuomioistuin määräystä yksittäisessä tapauksessa. *Henry Schermers* (1987 s. 115-116) katsoo ratkaisun määräytyvän kansainvälisen sopimuksen tulkinnan tasolla mutta olevan toisaalta riippumaton sopimuksen laatijoiden tarkoituksesta tehdä määräyksestä suoraan sovellettava.

Pieter van Dijk (1988 s. 636-637) luonnehtii sopimusmääräyksen suoraa sovellettavuutta mahdollisuutena tulla toimeenpannuksi tuomioistuinratkaisun kautta ilman mitään kansainvälisen tai kansallisen tason toimijan täytäntöönpanotointa. *Aalt Willem Heringan* (1984 s. 10) mukaan sopimusmääräys on kaikkia sitova, jos se saattaa luoda yksilöllisiä oikeuksia ilman kansainvälisen tai kansallisen tason toimijan toimia. Sopimuksen sanamuoto ja tarkoitus ovat ratkaisevia, minkä vuoksi "kaikkia sitovia" eivät ole vain yksilöllisen oikeuden muotoon kirjoitetut sopimusmääräykset vaan myös ehdottoman kiellon valtiovallalle asettavat määräykset. Ks. myös Zwaak 1989 s. 41. Sondaal (1988 s. 219) samastaa "kaikkia sitovan" käsitteen ja suoran sovellettavuuden ja huomauttaa, että suora sovellettavuus on myös vain yhdessä ennestään voimassaolevan kansallisen normiston kanssa soveltamiskelpoisella sopimusmääräyksellä.

Sopimusmääräyksen "kaikkia sitova" luonne on edellytys sille, että hollantilainen tuomiois-

21 Ks. Erades 1980 s. 410-413 ja siinä referoidut oikeustapaukset. Esimerkiksi 1.6.1956 ratkaisemassaan tapauksessa Hollannin korkein oikeus tulkitsi valtiosopimuksen osapuolten sitoutuneen kieltämään ja estämään tietyt teot, mutta tästä ei voitu päätellä että kyseiset teot olisivat tulleet Hollannissa kielletyiksi heti sopimuksen voimaantullessa (6 NTIR 1959 s. 399-402). Vastaavasti 24.2.1960 antamassaan ratkaisussa korkein oikeus epäsi kaikkia sitovan luonteen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklalta (8 NTIR 1961 s. 285-286). Sekä Erades (1980 s. 411) että van Dijk (1988 s. 636 ja 1989 s. 137) viittaavat Hollannin korkeimman oikeuden ratkaisuun 28.11.1961, jossa sopimusmääräysten "kaikkia sitovaa" luonnetta oli perusteltu määräysten sellaisella luonteella, jonka nojalla ne saattoivat tulla suoraan sovellettaviksi (11 NTIR 1964 s. 83-85).

tuin voi edes tutkia väitteen sopimuksen ja kansallisen normin välisestä ristiriidasta.[22] Ihmisoikeusmääräyksistä "kaikkia sitoviksi" on hollantilaisessa tuomioistuinkäytännössä katsottu ainakin Euroopan ihmisoikeussopimuksen I osan varsinaiset ihmisoikeusmääräykset 13 artiklaa lukuun ottamatta[23], suurimmaksi osaksi myös KP-sopimuksen III osan määräykset[24], eräät Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusmääräykset sekä naisten valtiollisia oikeuksia koskevan YK-sopimuksen eräät määräykset. Joissain ratkaisuissa on kuitenkin viitattu myös TSS-sopimukseen ja Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan – jopa ennen sen ratifiointia (Alkema 1980 s. 117-118, 136 ja 1985 s. 24; Heringa 1984 s. 11; Schermers 1987 s. 115-116; vrt. van Dijk 1989 s. 137).[25] KP-sopimuksen noudattamista valvovalle ihmisoikeuskomitealle Hollannin hallitus on selvittänyt, että sopimusmääräyksen "kaikkia sitovan" vaikutuksen ratkaisee maan korkein oikeus kunkin sopimusmääräyksen luonteen, sisällön ja sanamuodon perusteella sekä ottaen huomioon myös sopimuksen laatijoiden tarkoitusperät (Hollannin ensimmäinen ja toinen kertomus ihmisoikeuskomitealle, YK-asiakirjat CCPR/C/10/Add.3 s. 3 ja CCPR/C/42/Add.6 s. 3).

Valtaosaltaan TSS-sopimuksen määräyksiä on yleensä pidetty kansallista lainsäädäntöä edellyttävinä ja siten suoran sovellettavuuden ulottumattomiin jäävinä. Sopimukseen liittyttäessä muutettiin eräitä lakeja (Alkema 1980 s. 132), samoin kuin ratifioitaessa rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (sama s. 133 ja 141-143). Eräs sopimusmääräysten "kaikkia sitovan" luonteen perinteisen doktriinin osa on ollut, että täytäntöönpanevan kansallisen lainsäädännön luominen on jo sinänsä osoitus suoran sovellettavuuden puuttumisesta. Hollannin korkein oikeus otti tämän kannan niin sanotussa *Portalon* -ratkaisussa 8.11.1968 (6 NTIR 1969 s. 97-98). Kun sopimus oli hyväksymisaktin ohella muunnettu valtionsisäisen oikeuden osaksi materiaalisella lailla, tuomioistuin ei soveltanut sen määräystä, vaikka se sanamuodoltaan olisi täyttänyt "kaikkia sitovan" sopimusmääräyksen kriteerin (Alkema 1980 s. 112 ja 1984 s. 323; Drzemczewski 1983 s. 89; ks. myös Erades 1980 s. 428-429 ja Alkema 1976 s. 322).

Portalon-tapauksen edustamaa "tiukkaa ja mekaanista tulkintaa" (Alkema 1984 s. 328) "kaikkia sitovan" sopimusmääräyksen kriteereistä ei ole seurattu johdonmukaisesti eikä sitä välttämättä tarkoitettu siirtää vuoden 1983 perustuslain osaksi. Myös "kaikkia sitovina" pidettyihin sopimusmääräyksiin saattaa liittyä täytäntöönpanevaa kansallista lainsäädäntöä, jolloin sopimusmääräys ja kansallinen normisto ovat voineet tulla sovellettaviksi rinnakkain (Alkema 1980 s. 130; ks. myös Sondaal 1988 s. 219-220). Euroopan ihmisoikeussopimus ratifioitiin vuonna 1954 ilman että lainsäädäntöä olisi samalla muutettu. Sen sijaan myöhemmin on useita lakeja muutettu ihmisoikeustuomioistuimen päätösten jälkeen tai jo yksilövalituksen ollessa vireillä (Alkema 1980 s. 131). Nämä muutokset eivät ole ainakaan vähentäneet yleissopimuk-

22 Ks. mm. Hollannin hallituksen selvitystä KP-sopimuksen noudattamista valvovalle ihmisoikeuskomitealle, YK-asiakirja CCPR/C/SR.325 s. 3.

23 Ks. kuitenkin Alkema 1976 s. 319, missä esitetään eräitä varhaisemman oikeuskäytännön ratkaisuja, joissa suora sovellettavuus on evätty eräiltä muiltakin Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiltä.

24 KP-sopimuksen ratifioinnin yhteydessä hallituksen perustelumuistiossa esitetyistä argumenteista ks. NYIL 8 (1977) s. 181-182.

25 von Hebelin (1988 s. 8-9) tilastojen mukaan viittaukset TSS-oikeuksiin Hollannin korkeimman oikeuden ratkaisuissa ovat koskeneet mm. oikeutta opetukseen (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 lisäpöytäkirjan 2 artikla; 2 viittausta vuosina 1980-1986), oikeutta työhön (Euroopan sosiaalisen peruskirjan 1 artikla ja TSS-sopimuksen 6 artikla; yhteensä 3 viittausta), ay-vapautta ja lakko-oikeutta (sosiaalisen peruskirjan 6 artiklan 4 kappale ja TSS-sopimuksen 8 artikla; 7 viittausta) sekä oikeutta terveyspalveluihin (TSS-sopimuksen 12 artikla; 1 viittaus).

sen määräyksille tulkittua "kaikkia sitovaa" luonnetta.[26]

Vaikka esimerkiksi TSS-sopimuksen määräykset on valtaosaltaan kirjoitettu valtiotason toimijoihin kohdistuviksi, ainakin eräät sopimusmääräykset voidaan tulkita "kaikkia sitoviksi" (Heringa 1984 s. 10, 14 ja s. 11-13). Esimerkiksi virkamiesasioiden erityistuomioistuin on soveltanut TSS-sopimuksen 7 (a) (i) artiklan samapalkkaisuusmääräystä kumotessaan lainsäädäntöteitse toteutetut yhden ministeriön palkanalennukset.[27] Lisäksi TSS-oikeudet saattavat saada välillistä suojaa yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta, vaikka niitä koskevat sopimusmääräykset olisi kirjoitettu kansallista lainsäädäntöä edellyttävään ja siten "kaikkia sitovan" vaikutuksen poissulkevaan muotoon (Heringa 1984 s. 11 ja 13; ks. myös Alkema 1985 s. 19-20). Samoin TSS-oikeuksia voidaan suojata vapausoikeuksien tulkinnassa huomioon otettavina arvoina (Heringa 1989 s. 405). Jotkin TSS-sopimukseen kirjatuista oikeuksista ovat luonteeltaan vapausoikeuksia (esimerkiksi 8 artiklan mukainen oikeus muodostaa ammattiyhdistyksiä) ja jotkin taas yksiselitteisen velvoitteen valtiolle asettavia (esimerkiksi 13.2.a artiklan kohdan vaatimus alkeisopetuksen maksuttomuudesta). Kummassakin tapauksessa kyseessä on Heringan (1984 s. 14; ks. myös Heringa 1989 s. 405) mukaan "kaikkia sitova" sopimusmääräys. Toisaalta Heringa (1989 s. 405) itse puoltaa huomion siirtämistä vaikeaselkoisesta ja kansainvälisten sopimusten tehokasta toteutumista haittaavasta "kaikkia sitovan" määräyksen doktriinista materiaaliseen kysymykseen siitä, loukkaako kansallinen normisto sisällöllisesti sopimusmääräystä.

Myös *Evert A. Alkeman* (1985 s. 1) mukaan käsitykset TSS-oikeuksien oikeudellisesta täytäntöönpanokelpoisuudesta ovat muuttumassa aiempaa suopeammiksi. Hänen mukaansa *Portalon*-ratkaisuun kirjattua "kaikkia sitovan" luonteen ja valtionsisäisen lainsäädännön tiukkaa toisensa poissulkevuutta ei enää seurata. Alkema (1985 s. 8-9; ks. myös s. 27-28) viittaa muun muassa vuoden 1983 perustuslain parlamenttikäsittelyn asiakirjoihin osoituksena siitä, että tuomioistuimet voivat nykyisin soveltaa suoraan sellaisiakin sopimusmääräyksiä, jotka on erikseen täytäntöönpantu kansallisen lainsäädännön avulla. Erään hollantilaisen käsityskannan mukaan muutkin kuin "kaikkia sitovat" sopimusmääräykset voivat ristiriitatilanteessa syrjäyttää lakia alemmanasteiset kansalliset normit (ks. Sondaal 1988 s. 222; Polak – Polak 1986 s. 379). Oikeuskäytännössä on Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6 (4) artiklan määräystä lakkooikeudesta pidetty suoraan sovellettavana (ks. lähemmin Betten – Jaspers 1988, erityisesti s. 133-135).

1.4. Ihmisoikeussopimukset tuomioistuimissa 1980-luvulla

Perustuslain ja doktriinin tasolla ihmisoikeussopimusten asema Hollannin oikeusjärjestyksessä on pysynyt samana ainakin vuoden 1953 perustuslain säätämisestä saakka. *Pieter van Dij-*

---

26 Sondaal (1988 s. 220) erottaa kolme perustetta, joiden nojalla sopimusmääräykseltä voidaan evätä "kaikkia sitova" luonne: (1) Sopimusmääräys koskee selvästi ainoastaan valtioiden välistä suhdetta, (2) tuomioistuin ei halua soveltaa sopimusmääräystä, koska sen täytäntöönpanemiseksi on luotu kansallinen normisto, tai (3) määräys velvoittaa sopimuspuolet sisäisiin täytäntöönpanotoimiin.

27 Tuomioistuimen argumentaatio oli, että TSS-sopimuksen määräyksellä ei ollut suoraa sovellettavuutta sellaisissa asioissa, joissa oli ryhdytty toimenpiteisiin oikeuden täytäntöönpanemiseksi kansallisin normein. Sen sijaan 7 (a) (i) artiklan määräyksellä oli "kaikkia sitova" vaikutus tilanteessa, jossa huononnettiin samapalkkaisuuden toteutumistasoa. Sittemmin (16.2.1989) ylin sosiaaliturva-asioiden tuomioistuin (Centrale Raad van Beroep) on ottanut toisenlaisen kannan samapalkkaisuusmääräyksen suoraan sovellettavuuteen, ks. päätös ja Heringan kommentti NJCM Bulletin 14-4 (1989) s. 452-458.

kin (1988 s. 639; 1989 s. 138) mukaan tuomarikunnan asenteissa on kuitenkin tapahtunut selvä muutos, joka on ajoitettavissa noin vuoteen 1980 (ks. myös Alkema 1985 s. 24-25). Ennen tuota ajankohtaa korkein oikeus ei ollut kertaakaan ja alempi tuomioistuin oli vain yhden kerran[28] jättänyt soveltamatta kansallisen lain säännöstä ihmisoikeussopimuksen nojalla (van Dijk 1988 s. 640-641; ks. myös Zwaak 1989 s. 40).

van Dijk esittää tilastot viittauksista viiteen ihmisoikeussopimukseen Hollannin korkeimman oikeuden ratkaisuissa vuosina 1980-1986. Vuonna 1980 näihin sopimuksiin viitattiin kaikkiaan 51 kertaa korkeimman oikeuden ratkaisuissa, joista yhdessä todettiin Euroopan ihmisoikeussopimusta loukatun. Vastaavat luvut vuodelta 1986 olivat 141 viittausta ja 12 loukkausta. Koko seitsenvuotisen ajanjakson aikana viittaukset jakautuivat tarkasteltujen ihmisoikeussopimusten kesken seuraavasti:[29]

sopimus	viittauksia	loukkauksia
Euroopan ihmisoikeussopimus	391	35
Euroopan sosiaalinen peruskirja	8	-
KP-sopimus	145	2
TSS-sopimus	7	-
Rotusyrjinnän poistamista koskeva sopimus[30]	1	-
Yhteensä[31]	552	37

Eräissä tapauksissa korkein oikeus on jättänyt soveltamatta kansallisen lain säännöksen.[32] Oikeus katsoi 4.6.1982 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12 artiklan (oikeus solmia avioliitto) vastaiseksi siviililain kohdan, jonka mukaan tuomioistuin ei voinut myöntää alaikäiselle oikeutta avioitua vastoin tämän jommankumman vanhemman kantaa. Lainkohtaa ei sen vuoksi saanut soveltaa tapauksessa, jossa vastustukselle ei ollut hyväksyttäviä perusteita (van Dijk 1988 s. 644 ja 1989 s. 140; Alkema 1985 s. 25; Zwaak 1989 s. 43-44). Vastaavasti 1.7.1983 korkein oikeus jätti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 (4) artiklan vastaisena soveltamatta mielisairauslain säännöksen, jonka mukaan yleinen syyttäjä saattoi eräissä tapauksissa estää

---

28 Kyseessä oli Maastrichtin aluetuomioistuimen (Hollannin tuomioistuinten oikeusastejärjestyksestä ks. Erades – Gould 1961 s. 100-104) 14.11.1977 tekemä päätös. Hollannin tieliikennelaki velvoitti ajoneuvon omistajan ilmoittamaan liikenneonnettomuudessa olleen ajoneuvon kuljettajan henkilöllisyyden, vaikka kyseessä olisi omistajan perheenjäsen. Tuomioistuin päätti olla soveltamatta säännöstä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan vastaisena. Ks. Verkeersrecht 1979 nro 76 s. 303-304 ja van Dijk 1988 s. 641.

29 Tilastot on julkaistu van Dijk 1988 s. 642-643 ja ne perustuvat laajaan tilastollisia menetelmiä hyödyntäneeseen tutkimukseen von Hebel 1988. Tapauksia, joissa korkein oikeus on palauttanut jutun alemman asteen tuomioistuimen ratkaistavaksi, ei ole sisällytetty loukkausten lukuun (van Dijk 1988 s. 643; von Hebel 1988 s. 7).

30 Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus on muunnettu Hollannin oikeuden osaksi materiaaliseen rikoslainsäädäntöön (ja eräisiin muihin lakeihin) tehtyjen muutosten avulla, mikä selittää suorien sopimusviittausten vähäisyyttä. Yksityiskohtaisen selvityksen sopimuksen ratifioinnista ja valtionsisäisistä vaikutuksista esittää Alkema (1985 s. 10-20).

31 Tilasto koskee sopimusviittauksia eikä ratkaisuja. von Hebelin (1988 s. 4) mukaan viittaukset sisältyivät 325 ratkaisuun, joista vain 21:ssä ei lainkaan viitattu Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Näistä 21 ratkaisusta kuusi oli TSS-oikeuksiin liittyviä ja seitsemän KP-sopimuksen 26 artiklaan viittaavia.

32 Tapauksissa, joissa korkein oikeus on katsonut ihmisoikeussopimusta loukatun, kansallista lakia ei suinkaan aina jätetty soveltamatta. Useimmiten loukkaus ilmeni viranomaisen tai alemman tuomioistuimen päätöksessä eikä itse lain sisällössä.

tahdonvastaisen mielisairaanhoidon tuomioistuinkontrollin.[33]

Soveltamatta jättämistä tavallisempaa on van Dijkin (1988 s. 643) mukaan ihmisoikeussopimusten sellainen tulkintavaikutus, jonka nojalla kansallisen lain säännökselle annetaan alkuperäisestä tarkoituksestaan, aiemmasta oikeuskäytännöstä tai sanamuodostaankin poikkeava sisältö sopusoinnun saavuttamiseksi sopimusmääräyksen kanssa. Esimerkiksi ratkaisussaan 18.1.1980 korkein oikeus katsoi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan (syrjinnän kielto) nojalla siviiliprosessilain erään säännöksen koskevan myös avioliiton ulkopuolella syntyneitä lapsia siitä huolimatta, että se oli alunperin tarkoitettu vain aviolapsia koskevaksi.[34] Päätöksessä ei viitattu ainoastaan sopimusmääräyksiin vaan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen noin puoli vuotta aiemmin antamaan ratkaisuun avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten asemaa koskeneessa *Marckx*-tapauksessa (13.6.1979 A 31). Samankaltainen aviolapsia koskeneen kansallisen säännöksen soveltamisalan laajentaminen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan nojalla oli kyseessä lapsen tapaamisoikeutta koskeneessa korkeimman oikeuden ratkaisussa 10.5.1985 (Nederlandse Jurisprudentie 1986 nro 5 s. 23-27; van Dijk 1988 s. 645).

Lain sanamuodon sivuuttavaa tulkintaa edusti myös korkeimman oikeuden 2.12.1983 tekemä päätös. Mielisairauslain mukaan tuomioistuin saattoi halutessaan kuulla potilasta itseään tämän tahdonvastaisen mielisairaanhoidon perustetta arvioidessaan. Korkeimman oikeuden mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 (4) artiklan loukkauksen välttämiseksi säännöksen oli tulkittava asettavan *velvollisuuden* kuulla potilasta.[35]

Kymmenissä tapauksissa Hollannin korkein oikeus on päättänyt, että rikosasian käsittely on lopetettava, koska oikeudenkäynnin pitkittymisen vuoksi syytetty on joutunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan tai KP-sopimuksen 14 (3) (c) artiklan loukkauksen uhriksi.[36] Sopimuskohtien mukaan syyte on käsiteltävä "kohtuullisessa ajassa" (Euroopan ihmisoikeussopimus) tai "ilman kohtuutonta viivytystä" (KP-sopimus). Eräissä uusimmissa tapauksissa rikosasian pitkittyminen ei korkeimman oikeuden mielestä ole edellyttänyt syytteen tutkimatta jättämistä vaan loukkaus on voitu hyvittää rangaistuksen mittaamisessa (van Dijk 1989 s. 139; Zwaak 1989 s. 45; Drzemczewski 1983 s. 90; Myjer 1988 s. 426-429). Tulkinta on perustunut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätökseen *Eckle*-tapauksessa (15.7.1982 A 51; ks. s. 31).

Eräässä 12.10.1984 antamassaan päätöksessä korkein oikeus epäsi KP-sopimuksen 26 artiklan suoran sovellettavuuden kansalaisuutta koskeneessa tapauksessa.[37] Korkeimman oikeuden mukaan kansalaisuuslain säätämän sukupuolten erilaisen kohtelun oikaiseminen ei voinut

---

33 Nederlandse Jurisprudentie 1984 nro 161 s. 627-634. van Dijk (1988 s. 644-645) viittaa lisäksi kahteen korkeimman oikeuden ratkaisuun (4.5.1984 ja 21.3.1986), joissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan nojalla on jätetty soveltamatta siviililain säännöstä lapsen huollon järjestämisestä. van Dijk (1989 s. 140) korostaa näiden päätösten merkitystä, koska niissä Hollannin korkein oikeus on soveltanut yleissopimuksen määräyksiä itsenäisesti asiassa, josta ei ollut Strasbourgin ihmisoikeusvalvontaelinten ratkaisuja. Ks. myös Zwaak 1989 s. 44.

34 NYIL 13 (1982) s. 363-364; Nederlandse Jurisprudentie 1980 nro 463 s. 1460-1464; van Dijk 1988 s. 645, 648 ja 1989 s. 139-140; Drzemczewski 1987 s. 562 ja 1983 s. 292; Alkema 1985 s. 25; Zwaak 1989 s. 44; Polak – Polak 1986 s. 397-398.

35 Nederlandse Jurisprudentie 1984 nro 164 s. 639-643; van Dijk 1988 s. 645.

36 Ks. van Dijk 1988 s. 646, jossa esitetään myös alemmanasteisia tuomioistuimia koskevia tietoja, sekä von Hebel 1988 s. 10, missä todetaan viittausten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan ja KP-sopimuksen 14 artiklaan muodostavan enemmistön (311/522) kaikista Hollannin korkeimman oikeuden ihmisoikeusviittauksista vuosina 1980-1986.

37 17 NYIL (1986) s. 251-252; van Dijk 1988 s. 640 ja 648.

tapahtua tuomioistuimen päätöksellä KP-sopimuksen 26 artiklan nojalla, koska korjaus oli mahdollista saavuttaa monin eri tavoin eikä valinta niiden välillä ollut tuomioistuinten asia. Tuomioistuimen haluttomuutta puuttua keinojen valintaan saattaa selittää se, että lainsäädäntöelimet olivat jo päättäneet kyseessä olleen lainkohdan muuttamisesta.

KP-sopimuksen 26 artiklan suoraa sovellettavuutta ei kuitenkaan ole yleisesti torjuttu.[38] Hollantilaiset sosiaaliturva-asioiden tuomioistuimet ovat ylintä muutoksenhakuastetta myöten useissa tapauksissa soveltaneet määräystä "kaikkia sitovana" tapauksissa, joissa tietyn sosiaalietuuden saamiseen on liittynyt syrjivinä pidettyjä rajoituksia. Lopputuloksena on ollut etuuden myöntäminen vastoin asianomaisen lain säännöstäkin. Tulkintalinja vakiintui KP-sopimuksen noudattamista valvovan kansainvälisen ihmisoikeuskomitean keväällä 1987 hollantilaisiin yksilövalituksiin antamien päätösten jälkeen.

> Tapauksissa *Zwaan-de Vries v. Hollanti* (valitus 182/1984) ja *Broeks v. Hollanti* (172/1984) ihmisoikeuskomitea katsoi naimisissa olevien naisten muita heikompien sosiaalietuuksien olevan KP-sopimuksen 26 artiklan loukkaus. Tapauksessa *Danning v. Hollanti* (180/1984) etuudet riippuivat vain henkilön siviilisäädystä, ja koska avoparien etuudet olivat joissain suhteissa avioliitossa eläviä paremmat, komitea ei katsonut syrjinnäksi heidän heikompaa asemaansa eräiden toisten etuuksien suhteen. Ks. Report 1987 s. 139-169, Nowak 1989a s. 504-505 ja de Zayas – Möller – Opsahl 1989 s. 447-448.

Ennen ihmisoikeuskomitean päätöksiä sosiaaliturva-asioiden ylin valitusaste (Centrale Raad van Beroep) oli tulkinnut KP-sopimuksen 26 artiklan koskevan vain sopimuksen kattamien kansalais- ja poliittisten oikeuksien alueella ilmenevää syrjintää, mutta ihmisoikeuskomitean päätösten jälkeen tuomioistuin omaksui komitean tulkinnan[39] (ks. van Dijk 1988 s. 647 ja 1989 s. 141-142; Heringa 1989 s. 404-405; Alkema 1985 s. 25-26).

2. Ihmisoikeudet Amerikan Yhdysvaltojen valtiosäännössä

2.1. Yhdysvaltain perustuslaki ja Judicial Review

Yhdysvaltain perustuslaki tuli voimaan 1789.[40] Eräs sen peruslähtökohdista on liittovaltiorakenne. Keskusvallan lainsäädäntökompetenssi on rajoitettu, mutta toisaalta ristiriitatapauksissa liittovaltiolaki syrjäyttää osavaltiolain (ks. VI artiklan 2 §). Toinen USA:n valtiosäännön keskeinen lähtökohta on tiukka vallanjako, joka ymmärretään punnusten ja vastapunnusten (checks and balances) järjestelmänä ja jossa niin lainsäädäntövalta (I artikla), toimeenpanovalta (II artikla) kuin tuomiovaltakin (III artikla) nähdään toisilleen rinnakkaisina, kansalle vastuullisina vallankäytön lohkoina (branch). Yhdysvaltojen perustuslaki alkaa sanoilla "Me Yhdysvaltojen kansa...", mikä kuvastaa ajatusta valtalohkojen rinnakkaisesta asemasta vain kansan[41] itsensä alaisuudessa.

---

38 Myös korkein oikeus on toisissa ratkaisuissa pitänyt sopimusmääräystä "kaikkia sitovana" (Schermers 1987 s. 115).

39 Centrale Raad van Beroep 5.1.1988. Päätös ja sitä koskeva Heringan oikeustapauskommentti on julkaistu NJCM Bulletin 13-2 (1988) s. 98-104 ja 115-120.

40 Yhdysvaltain perustuslain syntyhistoriasta ja perusratkaisuista ks. mm. Jyränki 1989 s. 83-141, Stone ym. 1986 s. 1-17, Constitution 1987 s. xxix-xxxv; Karapuu 1986 s. 94-104 ja Hidén 1988 s. 641-646.

41 Perustuslain voimaantultua "kansan" vaikutusmahdollisuudet muun muassa yleisten vaalien kautta eivät koskeneet naisia eivätkä orjia.

Alkuperäisessä muodossaan USA:n perustuslaki sisälsi vain eräitä yksittäisiä perusoikeussäännöksiä[42]. Jo vuonna 1791 siihen kuitenkin lisättiin eräänlainen perusoikeusluku (Bill of Rights, perustuslain I-X lisäartiklat). Sittemmin perustuslakiin on lisätty eräitä perusoikeussäännöksiä, esimerkiksi vuonna 1865 sisällissodan jälkitilanteessa orjuuden kielto (XIII lisäartikla), vuonna 1868 kunnollista oikeudenkäyntiä ("due process") ja yhdenvertaisuutta koskeva säännös (XIV lisäartikla) ja vuonna 1920 naisten äänioikeus (XIX lisäartikla). Toisen maailmansodan jälkeiseen länsieurooppalaiseen perusoikeuskäsitykseen verrattuna Yhdysvaltain perusoikeusluettelo on suppea ja niukkasanainen.

Yhdysvaltalainen perusoikeusjärjestelmä rakentuu liittovaltio- ja osavaltiolakeihin kohdistuvan tuomioistuinkontrollin varaan. Perustuslain perusoikeussäännökset on kirjoitettu lainsäädäntövallan käyttäjiin kohdistuvina, ja periaatteessa kaikki tuomioistuimet osallistuvat lainsäädäntövallan rajoitusten valvontaan.

> Yhdysvalloissa on kaksi rinnakkaista tuomioistuinjärjestelmää, jotka kumpikin yleensä ovat kolmiportaisia. Osavaltiolla on omat oikeusasteensa, joista alinta paradoksaalisesti usein kutsutaan nimellä Supreme Court (esimerkiksi the Supreme Court of the New York State). Valitusaste voi olla nimeltään Appellate Division of the Supreme Court, ja ylin osavaltiotuomioistuin esimerkiksi the Court of Appeals of New York. Liittovaltioasiassa – esimerkiksi Yhdysvaltain perustuslain tulkintakysymyksessä – asia voi edetä kolmiportaista liittovaltiotuomioistuintietä: District Court, United States Court of Appeals (yhteensä 11, jotka erotetaan toisistaan tuomiopiirin – Circuit - numerolla) ja viimeisenä ylimpänä United States Supreme Court. Liittovaltioasiaan vetoamalla asian voi myös siirtää osavaltiotuomioistuimesta liittovaltiotuomioistuimeen, mutta tällöin käytetään ensin osavaltion sisäiset muutoksenhakumahdollisuudet ja sitten valitetaan suoraan Yhdysvaltojen korkeimpaan oikeuteen.

Käytännössä liittovaltion korkeimmalla oikeudella (United States Supreme Court) on ratkaiseva asema perustuslain valvojana. Sen ratkaisuilla on common law -järjestelmälle tunnusomaiseen tapaan vahva ennakkopäätösluonne (ks. muun muassa Eckhoff 1953 s. 133-158; Timonen 1987 s. 38-51 sekä Cappelletti 1989 s. 139 ja 327-330). Siten sen päätös tietyn lain perustuslainvastaisuudesta merkitsee asiallisesti lain mitätöimistä.

> Perustuslain laatijoista *Alexander Hamilton* käsitteli asiaa nimenomaisesti vuonna 1788 (The Federalist No 78, julkaistu Rossiter 1961 s. 464-472). Hamilton kysyy, eikö tuomioistuimen valta julistaa laki perustuslainvastaisena mitättömäksi (void) merkitse tuomioistuimen asettamista lainsäätäjän yläpuolelle (s. 466-467). Hänen vastauksensa on kieltävä: "kansan valta on kummankin yläpuolella; ja missä säädöksissä ilmaistu lainsäätäjän tahto on ristiriidassa perustuslaissa ilmaistun kansan tahdon kanssa, perustuslain pikemmin kuin lain on määrättävä tuomareiden toiminta " (s. 468).

Tuomioistuinten valta tutkia liittovaltiolakien perustuslainmukaisuus ei nimenomaisesti ilmene perustuslain tekstistä. Sen sijaan osavaltiotuomioistuinten velvollisuus antaa osavaltiolainsäädännön ja liittovaltion perustuslain ristiriitatilanteessa etusija jälkimmäiselle voidaan lukea perustuslain tekstistä[43], ja myös liittovaltiolakeihin kohdistuva tutkintavalta sai jo var-

---

42 Alunperin perusoikeudet oli turvattu vain osavaltioperustuslaeissa, ja niiden sisällyttämistä liittovaltioperustuslakiin pidettiin tarpeettomana liittovaltion rajatun lainsäädäntökompetenssin vuoksi, ks. mm. Jyränki 1989 s. 108. Liittovaltioperustuslakiin sisältyi kuitenkin alusta lähtien eräitä henkilökohtaista vapautta ja kunnollista oikeudenkäyntiä turvaavia säännöksiä, ks. Karapuu 1986 s. 102-103.

43 Perustuslain VI artiklan 2 §: *"This Constitution,* and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, *shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound there-*

hain muotonsa tuomioistuinkäytännössä. Läpimurtona oli korkeimman oikeuden vuonna 1803 ratkaisema tapaus *Marbury v. Madison.*[44] *John Marshallin* kirjoittaman päätöksen argumentaatio voidaan esittää seuraavasti.

> Alkuperäinen valta kuuluu kansalle, ja tämä alkuperäinen valta organisoi valtioelimet (government) antaen kullekin niistä tietyn toimivaltapiirin. Myös lainsäätäjän toimivalta on rajallinen, ja muun muassa Yhdysvaltojen perustuslaki on kirjoitettu turvaamaan nämä rajat. Toimivallan rajoituksilla ei olisi mieltä, jos toimivallan käyttäjät voisivat itse ylittää nämä rajat.
>
> Joko perustuslaki kontrolloi sen kanssa ristiriidassa olevia lakeja tai lainsäätäjä voi muuttaa perustuslakia tavallisella lailla. Keskitietä näiden vaihtoehtojen välillä ei ole. Perustuslaki on joko ylemmänasteinen tai lainsäätäjän vapaasti muutettavissa tavallisella lailla. Jos ensimmäinen vaihtoehto on totta, lainsäätäjän perustuslainvastainen toimi (act) ei ole laki (law). Jos jälkimmäinen vaihtoehto on totta, kirjoitetut perustuslait ovat vain absurdeja yrityksiä rajoittaa jotain, joka luonnostaan on rajoittamaton. Varmasti kaikki kirjoitetun perustuslain laatijat tarkoittavat perustuslain perustavanlaatuiseksi, ja siksi lainsäätäjän perustuslainvastaisen toimen on oltava pätemätön (void).
>
> Sitooko perustuslainvastaisuutensa vuoksi pätemätön lainsäätäjän toimi kuitenkin tuomioistuimia samalla tavoin kuin jos se olisi laki? On tuomioistuinten asia ratkaista, mikä on lain sisältö, ja sääntöjen soveltaminen yksittäisiin tapauksiin edellyttää niiden selittämistä ja tulkitsemista. Jos kaksi lakia on ristiriidassa keskenään, tuomioistuimen on otettava kantaa kummankin vaikutukseen. - Jos laki on ristiriidassa perustuslain kanssa; jos sekä laki että perustuslaki soveltuvat yksittäiseen tapaukseen, tuomioistuimen on joko ratkaistava tapaus lain nojalla jättäen perustuslaki huomiotta, tai sen on tehtävä ratkaisu perustuslain nojalla jättäen laki huomiotta; tuomioistuimen on ratkaistava kumpi ristiriitaisista säännöistä määrää tapauksessa. Tässä on tuomarintehtävän olemus.
>
> Jos perustuslakia ei pidetä ylempänä lakina tuomioistuimessa, ajaudutaan välttämättä katsomaan, että tuomioistuinten on suljettava silmänsä perustuslailta ja nähtävä vain laki. Tällainen kanta olisi kirjoitettujen perustuslakien lähtökohdan vastainen. Se julistaisi teoriassa pätemättömän toimen käytännössä täysin velvoittavaksi.

Vaikka päätöksen perustelut sisältävät eräitä viittauksia Yhdysvaltain perustuslain perusratkaisuihin, Marshallin argumentaatio on tähän saakka edennyt kirjoitettuja perustuslakeja yleisesti koskevana. Koko päätöksessä ei tukeuduta osavaltiolakien perustuslainmukaisuutta koskeneisiin aiempiin ratkaisuihin, eikä edellä esitetty yleinen argumentaatio sisällä edes nimenomaisia viittauksia Yhdysvaltain perustuslain tekstiin. Mutta Marshallin argumentaatio jatkuu:

> Yhdysvaltain perustuslain erityiset ilmaisut antavat lisäargumentteja viimeksi esitetyn vaihtoehdon hylkäämiselle. Yhdysvalloissa tuomioistuinten toimivalta ulottuu kaikkiin perustuslain nojalla ratkaistaviin tapauksiin.[45] Voisiko olla tämän toimivallan asettajien tarkoitus, ettei sen käytössä olisi lainkaan katsottava perustuslakia? Tällaisen kannan hyväksyminen olisi mieletöntä. Perustuslaissa on eräitä säännöksiä, jotka

by, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding" (korostukset tässä). Jyrängin (1989 s. 119) mukaan säännöksessä ei eksplikoitu tuomioistuinten tutkintavaltaa edes osavaltiolakeihin nähden. Vrt. Eckhoff 1953 s. 170.

44 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803). Kuten Jyränki (1989 s. 125) huomauttaa, tapaus ei ollut ensimmäinen, jossa jokin tuomioistuin syrjäytti perustuslainvastaisena pitämänsä liittovaltiolain. Se oli kuitenkin ensimmäinen, jossa Yhdysvaltain korkein oikeus menetteli näin. Aiemmista osavaltio- ja liittovaltiolain tuomioistuinkontrollia koskevista ratkaisuista ks. myös Stone ym. 1986 s. 27.

45 Marhsall ei mainitse, että kyseessä on referaatti perustuslain III artiklan 2.1 §:n säännöksestä: "The Judicial Power shall extend to all Cases, in Law and Equity, arising under this Constitution, the Laws of the United States, and Treaties made..."

> kohdistuvat suoraan tuomioistuimiin, ja perustuslaki edellyttää tuomareilta valaa sen kannattamisesta. On siis ilmeistä, että perustuslain laatijat tarkoittivat sen sääntöjen velvoittavan tuomioistuimia siinä kuin lainsäätäjääkin. Merkityksetöntä ei ole sekään, että määrätessään mitä on pidettävä ylimpänä lakina, perustuslaki mainitsee ensin itsensä, eikä sen jälkeen viittaa yleisesti liittovaltion lakeihin vaan ainoastaan perustuslain mukaisesti säädettyihin lakeihin.[46]
>
> Yhdysvaltain perustuslain oma sanamuoto todentaa ja vahvistaa kaikille kirjoitetuille perustuslaeille olennaisen periaatteen, jonka mukaan perustuslain kanssa ristiriidassa oleva laki on pätemätön; ja perustuslaki sitoo myös tuomioistuimia.

Marshallin konstruktiota on pidetty "mestarillisena" sen palauttaessa tuomioistuimen tosiasiallisen mahdollisuuden puuttua lainsäädäntövallan käyttöön pelkäksi oikeudelliseksi tulkintaongelmaksi (Jyränki 1989 s. 124; ks. myös Cappelletti 1989 s. xv ja 135 ja Eckhoff 1953 s. 105). Ratkaisun argumentaatio ei kuitenkaan ole pelkkää logiikkaa: yhtäältä oikeusnormien syntyä koskevasta hierarkiaporrastuksesta ei vielä loogisesti seuraa, että normeja sovellettaessa ilmenevässä konfliktitilanteessa alemmanasteisen normin olisi syrjäydyttävä ylemmänasteisen tieltä (vrt. esimerkiksi Hollannin ja Suomen valtiosäännöt; ks. myös Evans 1979 s. 190). Toisaalta tuomioistuimen päätöksestä jättää yksittäisessä tapauksessa lain säännös soveltamatta perustuslainsäännöksen kanssa ilmenevän ristiriidan vuoksi ei välttämättä seuraa, että laki tai sen säännös muuttuisi mitättömäksi.[47]

Marbury v. Madison -tapauksessa paradoksaalista on, että tulkinta korkeimman oikeuden vallasta tutkia liittovaltiolakien perustuslainmukaisuus auttoi *välttämään* avoimen toimivaltakonfliktin ja merkitsi korkeimman oikeuden oman toimivallan rajoittamista (Stone ym. 1986 s. 26). Vuonna 1789 säädetyn liittovaltiolain[48] mukaan korkein oikeus saattoi antaa virkamiehille yksittäistapauksellisia määräyksiä. Tulkitsemalla tämän lain perustuslainvastaiseksi korkein oikeus välttyi antamasta erästä määräystä, joka olisi pyrkinyt korjaamaan hallitusvallan lainvastaisen menettelyn, mutta samalla johtanut avoimeen konfliktiin hallituksen kanssa (ks. Jyränki 1989 s. 122 ja Stone ym. 1986 s. 25-27).

Yhdessä liittovaltion korkeimman oikeuden ratkaisuille sittemmin kehittyneen sitovan ennakkopäätösluonteen kanssa *Marbury v. Madison* -ratkaisussa otettu kanta liittovaltiolain syrjäytymisestä perustuslain tieltä ovat avanneet tien "judicial review" -instituutiolle. Yhdysvalloissa käsite viittaa tuomioistuinten ja erityisesti liittovaltion korkeimman oikeuden valtaan tutkia osavaltio- ja liittovaltiolakien perustuslainmukaisuus ja käytännössä taannehtivin vaikutuksin kumota perustuslainvastaiseksi tulkittu laki (Cappelletti 1989 s. 137-138).

Esimerkiksi virallinen perustuslakikommentaari *The Constitution of the United States* (Constitution 1987) perustuu kokonaan korkeimman oikeuden ratkaisuihin ja sisältää muun muassa luettelot vuoteen 1982 mennessä perustuslainvastaisiksi todetuista liittovaltiolaeista (112 lakia), osavaltiolaeista (972) ja alemmanasteisista säädöksistä (109) sekä myöhemmällä päätöksellä "kumotuista" (overruled) korkeimman oikeuden omista ratkaisuista (175 tapausta). Judicial review -instituution laajuutta on kritisoinut muun muassa *John Hart Ely* (1980).

---

46 Viittaus kohdistuu perustuslain VI artiklan 2 §:ään.

47 Ensimmäinen ongelma koskee itse *Marbury v. Madison* -ratkaisun argumentaatiota. Sen sijaan jälkimmäinen ongelma liittyy ratkaisusta myöhemmin, korkeimman oikeuden päätösten sitovan ennakkopäätösluonteen vakiinnuttua tehtyihin johtopäätöksiin. Kuten Cappelletti (1989 s. 139) huomauttaa, oikeusnormien tulkinnan tasolla tehdystä ratkaisusta ei vielä seurannut alemmanasteisen lain kumoutumista. *Marbury v. Madison* ei vielä toteuttanut korkeimman oikeuden ratkaisujen sitovaa ennakkopäätösluonnetta, joka kehittyi vasta vähitellen 1800-luvun kuluessa (ks. Cappelletti 1989 s. 327-328).

48 Judiciary Act of 1789, 1 Stat. 73; lainattu relevantilta osalta Stone ym. 1986 s. 21.

Hänen mukaansa tuomioistuinten tulee lakien perustuslainmukaisuuden tutkinnassa rajoittua poliittisten osallistumisprosessien edellytysten turvaamiseen eikä kajota sisällöllisiin poliittisiin ratkaisuihin.

2.2. Kansainvälisen oikeuden valtionsisäinen asema

Yhdysvaltojen perusratkaisu kansainvälisen ja valtionsisäisen oikeuden suhteen järjestämisessä on monistinen, joskin järjestelmä sisältää myös eräitä dualistisia elementtejä.[49] Perustuslain II artiklan 2.2 §:n mukaan presidentillä on kahden kolmanneksen määräenemmistöllä annettavan senaatin suostumuksen saatuaan oikeus tehdä kansainvälisiä sopimuksia (ks. lähemmin Jackson 1987 s. 142-144; Smith 1989 s. 108 ja Erades - Gould 1961 s. 215-218 sekä myös Kaira 1932a s. 261-268). Liittovaltioperustuslain VI artiklan mukaan sopimukset ovat yhdessä perustuslain ja liittovaltiolakien kanssa osa ylemmänasteista normistoa (the supreme law of the land). Senaatin hyväksymispäätöksestä ja presidentin suorittamasta ratifioinnista erillistä valtionsisäistä voimaansaattamistointa ei siis tarvita, jotta sopimus tulisi velvoittavaksi Yhdysvaltojen oman oikeusjärjestyksen sisällä (Smith 1989 s. 108; Kaira 1932a s. 269).

Kansainvälisten sopimusten solmiminen kuuluu liittovaltion yksinomaiseen kompetenssiin (ks. perustuslain I artiklan 10.1 §, II artiklan 2.2 § ja VI.2 artikla). Sopimuksilla on etusija osavaltiolakeihin nähden myös asioissa, joiden valtionsisäinen sääntely kuuluisi osavaltioiden eikä liittovaltion toimivaltapiiriin (Buergenthal 1988 s. 215; Smith 1989 s. 3 ja 71-75; Hannum 1985 s. 10).

> Ensimmäinen korkeimman oikeuden ratkaisema konflikti valtiosopimuksen ja osavaltiolain välillä oli tapaus *Ware v. Hylton,* 3 U.S. (3 Dallas) 199 (1796).[50] Itsenäistymissodan aikana Virginian osavaltio oli säätänyt joukon lakeja, jotka mitätöivät velat briteille. Laki oli ristiriidassa vuonna 1783 solmitun rauhansopimuksen kanssa.
>
> Korkein oikeus ratkaisi konfliktin perustuslain VI artiklan nojalla. Valtiosopimus ei voi olla perustuslainsäännöksen tarkoittama ylemmänasteinen normi, jos osavaltion lainsäätäjä voisi estää sen toteutumisen. Rauhansopimuksen solmiminen oli kumonnut Virginian osavaltiolain (ks. s. 237, 243 ja 245).
>
> Tapauksessa *Missouri v. Holland,* 252 U.S. 416 (1920) kysymys oli Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian välillä vuonna 1916 tehdystä sopimuksesta muuttolintujen suojelemiseksi. Ennen sopimuksen solmimista samaa asiaa oli yritetty säännellä vuonna 1913 säädetyllä liittovaltiolailla, mutta tuomioistuimet olivat pitäneet sitä perustuslainvastaisena osavaltioiden lainsäädäntökompetenssiin kajoamisen vuoksi. Sopimus pantiin täytäntöön vuonna 1918 säädetyllä liittovaltiolailla, jota Missourin osavaltio väitti perustuslain X lisäartiklan vastaiseksi (s. 431).
>
> Korkeimman oikeuden mukaan X lisäartiklan ohella oli kiinnitettävä huomiota II artiklan 2 §:ään (valtiosopimuskompetenssi) ja VI artiklaan (kansainväliset sopimukset ylemmänasteisina normeina liittovaltioperustuslain ja liittovaltiolakien ohella). Jos valtiosopimus on pätevä, myös liittovaltiolaki sen täytäntöönpanemiseksi on pätevä (s. 432). Vaikka VI artiklan erilainen muotoilu liittovaltiolakien ja valtiosopimusten ylemmänasteisuuden kriteerinä ei merkitse, ettei sopimuksentekovaltaan kohdistuisi

---

49 Vrt. Jackson 1987 s. 141: "the United States is a mixed or partly dualist legal system".

50 Viittaan yhdysvaltalaisiin tuomioistuinratkaisuihin sikäläistä tekniikkaa seuraten: ratkaisukokoelman osa, kokoelman lyhenne (ks. lyhenneluettelo), sivunumero jolta tapaus alkaa ja ratkaisuvuosi. Liittovaltion korkeimman oikeuden vanhimmissa tapauksissa sulkeissa annettu tieto (esimerkiksi 3 Dallas tai 1 Cranch) viittaa ratkaisujen alkuperäiseen julkaisupaikkaan ennen United States Repors -kokoelman perustamista.

mitään rajoituksia, se kuitenkin osoittaa etteivät sopimukset ole samojen rajoitusten alaisia kuin liittovaltiolait (s. 433).[51]

Ks. myös ratkaisu *Hauenstein v. Lynham,* 100 U.S. 483 (1879), erityisesti s. 488.

Perustuslain VI artikla luettelee ylemmänasteisina normeina (supreme law of the land) liittovaltioperustuslain, sen mukaisesti säädetyt liittovaltiolait ja Yhdysvaltain puolesta laaditut kansainväliset sopimukset tekemättä nimenomaista hierarkkista eroa näiden ryhmien välille. Liittovaltiolain ja kansainvälisen sopimuksen konfliktitilanteissa noudatetaan käytännössä *lex posterior* -sääntöä, olipa myöhempi normi sopimus tai kansallinen laki (ks. Buergenthal 1988 s. 214; Constitution 1987 s. 505-506; Jackson 1987 s. 159-164; Lillich 1984 s. 224; Hannum 1985 s. 3 ja 8; Paust 1981 s. 97; Smith 1989 s. 110 ja s. 116-120 tiivistetyt varhaiset *Taylor v. Morton* ja *Head Money* -tapaukset).[52]

Tapauksessa *Whitney et al. v. Robertson,* 124 U.S. 190 (1888) korkein oikeus nimenomaisesti totesi *lex posterior* -säännön ratkaisevan liittovaltiolain ja valtiosopimuksen välisen konfliktin (s. 194). San Domingon ja Yhdysvaltojen väliseen kauppasopimukseen sisältyneeseen suosituimmuuslausekkeeseen tukeutuen valittajat vaativat tuotteilleen Havaijin ja Yhdysvaltojen välisen sopimuksen mukaista tullittomuutta.

Kun suoraan sovellettavissa oleva (self-executing) sopimus ja liittovaltiolaki koskevat samaa asiaa, tuomioistuinten tulee pyrkiä tulkitsemaan niitä siten, että molempia voidaan soveltaa ja kummankaan sanamuodosta ei poiketa. Jos ristiriitaa ei voida välttää, etusija on annettava myöhemmin asetetulle normille. Jos sopimus ei ole self-executing -tyyppinen, valtionsisäinen laki on ollut tarpeen sen täytäntöönpanemiseksi, ja myöhempi laki menee tämän lain edelle. Tuomioistuimen tehtävä on toteuttaa suvereenin tahdon viimeisin ilmaus (s. 194).

Tapauksessa *Chae Chan Ping v. U.S.,* 130 U.S. 581 (1889) oli kysymys kiinalaisen työläisen oikeudesta palata Yhdysvaltoihin. Vaikka hänellä oli hallussaan maahantulolupa, sen antamisen jälkeen oli säädetty liittovaltiolaki kiinalaisten maahanmuuton rajoittamiseksi (lainattu päätöksen s. 599), ja lain mukaan maahantulolupa oli mitätön. Chae Chan Ping väitti lain olevan vastoin Kiinan ja Yhdysvaltojen välisiä valtiosopimuksia.

Korkeimman oikeuden mukaan laki oli ristiriidassa vuosina 1868 ja 1880 solmittujen sopimusten kanssa, mutta tämä ei tehnyt lakia pätemättömäksi eikä estänyt sen soveltamista. Sopimukset ja liittovaltiolait ovat molemmat perustuslain nojalla ylemmänasteisia normeja, eikä kumpaakaan ole asetettu toisen yläpuolelle. Jos sopimuksen täytäntöönpano edellyttää valtionsisäistä lainsäädäntötoimenpidettä, tämä laki on kumottavissa tai muutettavissa kuten muutkin lait. Jos taas sopimus itse on soveltamiskelpoinen, se on tässä suhteessa vain valtionsisäisen lain vastine ja on siksi kumottavissa tai muutettavissa kongressin tahdon mukaan. "Kummassakin tapauksessa suvereenin tahdon viimeisen ilmaisun on oltava ratkaiseva" (s. 600).

Johtopäätös ei perustunut yksinomaan perustuslain VI artiklan tulkintaan vaan myös korkeimman oikeuden käsitykseen eri valtioelinten oikeasta toimivallanjaosta. Sen mukaan ei voida olettaa, että lainsäätäjä hyväksyisi kevyin perustein lakeja jotka

---

51 Tapauksessa *Reid v. Covert* korkein oikeus korosti ettei *Missouri v. Holland* -ratkaisu suinkaan merkinnyt, ettei kansainvälisten sopimusten tarvitsisi olla sopusoinnussa Yhdysvaltain perustuslain kanssa. Sopimus ei loukannut mitään nimenomaista perustuslainsäännöstä, ja uskomalla sopimustentekovalta liittovaltiolle osavaltiot olivat luopuneet osasta X lisäartiklan mukaista omaa valtaansa (354 U.S. s. 18).

52 Smithin (1989 s. 111) mukaan tapauksia, joissa tuomioistuin on asettanut liittovaltiolain sopimuksen edelle *lex posterior* -säännön nojalla, on runsaasti. Päinvastaisen etusijan tapauksia on vähemmän, mutta niissäkin on saatettu sanoa sopimuksen joko muuttaneen lakia tai peräti kumonneen sen. Lillich (1984 s. 224) luonnehtii myöhemmän liittovaltiolain asettamista ristiriitatilanteessa valtionsisäisesti sopimuksen edelle dualistiseksi suhtautumistavaksi.

poikkeavat valtiosopimuksista (s. 600). Silti kyseessä oli jokaisen valtion viimekätinen prerogatiivi, jonka käytöstä päättäminen ei ollut tuomioistuinten vaan hallitusvallan ja lainsäätäjän asia (s. 602). "Tämä tuomioistuin ei ole vallankäytön muiden lohkojen moraalin sensori" (s. 602-603).[53]

Korkeimman oikeuden viittaukset tarpeeseen tulkita valtionsisäisiä lakeja mahdollisimman pitkälle sopusoinnussa kansainvälisten sopimusten kanssa ja vallankäytön lohkojen oikeaan toimivallanjakoon osoittavat, ettei *lex posterior* -sääntö ole ensisijainen keino ratkaista liittovaltiolain ja sopimuksen välillä näyttäytyvä ristiriita (ks. myös Jackson 1987 s. 159-160; vrt. kuitenkin Constitution 1987 s. 506). Ainakin yhdessä tapauksessa etusija on annettu sopimukselle *poiketen lex posterior* -säännöstä.

Tapauksessa *Cook v. U.S.*, 288 U.S. 102 (1932) myöhemmälle liittovaltiolaille asetettiin vaatimus, jonka mukaan se saattoi saada etusijan aiempaan sopimukseen nähden vain jos kongressi oli lakia säätäessään selvästi ilmaissut tällaisen tarkoituksen (s. 120).[54] Vuonna 1924 Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian välillä solmittua sopimusta alusten tarkastuksista Yhdysvaltojen aluevesirajan tuntumassa oli sovellettu rajoituksena vuodelta 1922 olleen liittovaltiolain mukaisiin viranomaisvaltuuksiin. Pelkkä lain uudistaminen vuonna 1930 ei johtanut siihen, että laki olisi saanut etusijan sopimukseen nähden, kun sopimukseen ei ollut lainkaan viitattu kongressin asiakirjoissa ja keskusteluissa (s. 119-120). Vuoden 1922 lakia uudempana sopimus, joka oli self-executing -tyyppinen, syrjäytti lain mukaiset viranomaisvaltuudet sikäli kuin ne olivat ristiriidassa sopimuksen kanssa (s. 118-119). Sopimus rajoitti uusitunkin lain soveltamisalaa (s. 120).

Hieman samantapainen asetelma on syntynyt pakolaisten oikeusasemaa koskevan pöytäkirjan soveltamisessa. Useissa tapauksissa tuomioistuimet antoivat sopimuksen määräyksille etusijan vanhempaan liittovaltiolakiin nähden. Vaikka lakia sittemmin on muutettu, tuomioistuimet edelleen viittaavat pöytäkirjaan ja tulkitsevat lakia sen hengessä (Lillich 1990 s. 65-66).

Yhdysvaltain perustuslaki ja kansainväliset sopimukset ovat perustuslain VI artiklan mukaan molemmat ylemmänasteisia normeja. Silti uudetkaan sopimukset eivät yhdysvaltalaisen käytännön mukaan kuitenkaan mene ristiriitatilanteessa perustuslain edelle (Buergenthal 1988 s. 214-215; Hannum 1985 s. 8; Jackson 1987 s. 161-162; Paust 1981 s. 96; Randall 1990 s. 70; historiallisesta taustasta ks. Erades – Gould 1961 s. 469-490).

Tapaus *Reid v. Covert,* 354 U.S. 1 (1957) koski Englantiin sijoitetun yhdysvaltalaisen sotilashenkilöstön perheenjäsenten tuomitsemista sotaoikeudessa. Sotilaan siviilipuoliso oli asetettu syytteeseen miehensä murhasta ja puolustuksen syyntakeettomuusväitteestä huolimatta tuomittu elinkautiseen vankeusrangaistukseen neljän ilmavoimien upseerin muodostamassa sotaoikeudessa.

Perustuslain III artiklan 2 § sekä V ja VI lisäartikla sisälsivät säännöksiä oikeudesta tulla tuomituksi valamiehistön edessä. Toisaalta vuodelta 1942 oleva Yhdysvaltain ja

---

53 Korkeimman oikeuden päätös on vuodelta 1889, siis ajalta ennen ihmisoikeussopimuksia. Valituksen kohteena ollut laki oli selvästi yhtä ulkomaalaisryhmää heidän kansalaisuutensa perusteella syrjivä. Ratkaisun perusteluihin sisältyy myös argumentointia siitä, oliko kyseisen lain säätäminen jostain *muusta* syystä kuin Kiinan ja Yhdysvaltain välisten sopimusten vuoksi kongressin toimivallan ulottumattomissa. Korkeimman oikeuden mukaan (s. 603-609) oli kiistatonta, että valtiolla oli täysi vapaus päättää muukalaisten sulkemisesta pois alueeltaan - kanta, jota ihmisoikeussopimusten aikakautena ei enää esitettäisi itsestäänselvyytenä. Ks. Pellonpää 1984 s. 53-54.

54 Vrt. *Chae Chan Ping v. U.S.* -ratkaisun perusteluihin sisältyvä lausuma: "if congress has this power it is wholly immaterial to inquire whether it has, by the statute complained of, departed of the treaty or not; or, if it has, whether such departure was accidental or designed; and if the latter, whether the reasons therefor were good or bad" (130 U.S. s. 602).

Iso-Britannian välinen hallinnollinen sopimus antoi yhdysvaltalaisille sotaoikeuksille yksinomaisen toimivallan tapauksissa, joissa yhdysvaltalainen sotilas tai sotilaan perheenjäsen oli syyllistynyt rikokseen Iso-Britanniassa. Myös yhdysvaltalainen liittovaltiolaki mahdollisti ulkomailla palvelevien sotilaiden perheenjäsenten tuomitsemisen sotaoikeudessa, jos asiasta oli tehty sopimus asianomaisen valtion kanssa.

Korkeimman oikeuden mukaan mikään valtiosopimus ei voi suoda kongressille eikä millekään muulle vallankäytön lohkolle toimivaltaa, joka olisi vapaa perustuslain asettamista rajoituksista (s. 16). Vaikka perustuslain VI artikla ei sanamuotonsa mukaan aseta valtiosopimuksille vaatimusta, että niiden tulee olla sopusoinnussa perustuslain kanssa, se ei oikeuta poikkeamaan sopimuksella perustuslain velvoitteista (s. 17). Kun liittovaltiolaki ja valtiosopimus ovat sikäli samantasoisia, että myöhempi laki syrjäyttää sopimuksen, sopimuksilta täytyy voida edellyttää perustuslainmukaisuutta (s. 18).

Vaikka erityyppisten normien väliset konfliktitilanteet havainnollistavat kansainvälisen oikeuden asemaa yhdysvaltalaisessa oikeusjärjestyksessä, niiden ratkaisusääntöjä tärkeämpi saattaa käytännössä olla pyrkimys tulkita yhdysvaltalaisperäisiä normeja siten, että saavutetaan sopusointu kansainvälisen oikeuden kanssa.

Valtionsisäisen ja kansainvälisen oikeuden sopusoinnun presumtio muotoiltiin ensimmäisen kerran ratkaisussa *Murray v. Schooner Charming Betsy,* 6 U.S. (2 Cranch) 64 (1804): "kongressin säätämää lakia ei milloinkaan pidä tulkita siten, että se olisi ristiriidassa kansainvälisen oikeuden kanssa, jos vain jokin toinen tulkinta on mahdollinen" (s. 118).

Tapauksessa *Asakura v. City of Seattle et al.*, 265 U.S. 332 (1924) korkein oikeus esitti "sopimusmyönteisen laintulkinnan" täydennykseksi "oikeusmyönteisen sopimustulkinnan" vaatimuksen. Seattlen kaupungin järjestyssäännössä (1921) oli kielletty muita kuin Yhdysvaltain kansalaisia pitämästä panttilainaamoa. Kaupankäynnin vapautta ja keskinäistä suosituimmuusasemaa koskevan Japanin ja Yhdysvaltojen välisen sopimuksen (1911) mukaan japanilaisten tuli Yhdysvalloissa saada harjoittaa kauppaa samoin ehdoin kuin maan omien kansalaisten. Korkein oikeus sisällytti panttilainauksen sopimuksen termin "kaupankäynti" (trade) piiriin ja katsoi järjestyssäännön määräyksen olevan sopimuksen vastainen (s. 343). "Sopimuksia tulee tulkita laajassa ja liberaalissa hengessä, ja milloin kaksi tulkintaa ovat mahdollisia, tulee valita sopimuksen turvaamia oikeuksia rajoittavan tulkinnan sijasta oikeuksille suotuisa tulkinta" (s. 342; ks. myös Smith 1989 s. 112; Lillich 1984 s. 226 ja Hannum 1985 s. 6-7.).

Sopimusmyönteisen laintulkinnan erikoistapaus on kansainvälisten sopimusten käyttö Yhdysvaltojen perustuslain tulkinnan apuvälineenä. Tapauksessa *Oyama et al. v. California,* 332 U.S. 633 (1948) katsottiin perustuslain XIV lisäartiklan yhdenvertaisuussäännöksen vastaiseksi osavaltiolain nojalla toteutettu maa-alueen pakko-otto (s. 646-647). Japanilainen isä oli ostanut maata Yhdysvaltojen kansalaisuuden syntyessään saaneen poikansa nimiin, mikä Kalifornian lakien nojalla johti konfiskaatioon. Korkeimman oikeuden jäsenet Black, Murphy ja Rutledge olisivat kumonneet osavaltiotuomioistuimen päätöksen myös YK:n peruskirjan vastaisena ja kaksi viimeksi mainittua nimenomaisesti todenneet itse osavaltiolain perustuslainvastaiseksi (s. 649-650 ja s. 673).

Vaikka perustuslain VI artikla nimenomaisesti säätää vain kansainvälisen sopimusoikeuden osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä, myös tavanomainen kansainvälinen oikeus on ymmärretty osaksi oikeusjärjestystä (Erades – Gould 1961 s. 232-252; Lillich 1984 s. 224; Paust 1981 s. 92; Randall 1990 s. 15-16; Kaira 1932a s. 269). Asiaa koskeva klassinen tapaus on *The Paquete Habana,* 175 U.S. 677 (1900).

The Paquete Habana ja Lola olivat Espanjan lipun alla Havannasta käsin purjehtivia kalastusaluksia, jotka Yhdysvaltojen sotalaivat pysäyttivät Yhdysvaltojen ja Espanjan välisen sodan aikana huhtikuussa 1898. Laivat julistettiin sotasaaliiksi ja myytiin huutokaupalla. Omistajat valittivat asiassa, joka eteni Yhdysvaltain korkeimpaan oikeuteen saakka.

> Korkeimman oikeuden mukaan sivistyneiden kansakuntien vuosisatainen tapa, joka oli vähitellen kehittynyt kansainvälisen oikeuden säännöksi, kielsi kohtelemasta sotasaaliina kalastusaluksia, jotka toivat kalan tuoreena maihin (s. 686 ja 708).[55] Kansainvälinen oikeus oli osa Yhdysvaltain oikeutta, ja tuomioistuinten tuli soveltaa sitä myös silloin kun kysymys ei ollut valtiosopimuksesta vaan tavanomaisesta kansainvälisestä oikeudesta (s. 700; ks. myös Shelton ym. 1986 s. 7-13.).

Tavanomaista kansainvälistä oikeutta pidetään osavaltiolakeihin nähden ylemmänasteisena, mutta sen ja liittovaltiolakien välisestä etusijajärjestyksestä on erimielisyyttä (Hannum 1985 s. 3-4). *Jordan Paustin* (1981 s. 97) mukaan kansainvälinen tapaoikeus uusintaa jatkuvasti itsensä valtiokäytännössä, mistä syystä se on aina *lex posterior* suhteessa säädännäiseen oikeuteen. Liittovaltion perustuslailla on valtionsisäisesti etusija myös kansainväliseen tapaoikeuteen nähden (Hannum 1985 s. 8; vrt. kuitenkin Paust 1981 s. 96).

2.3. Self-executing -doktriini

Yhdysvaltain perustuslain VI artiklan 2 §:n sanamuodon mukaan kaikki valtiosopimukset ovat osa tuomioistuimissa sovellettavaa ylemmänasteista liittovaltionormistoa.[56] Monistinen perusratkaisu ja kansainvälisen sopimuskentän paisuminen ovat tehneet perustuslain kirjaimen täyttämisen käytännössä mahdottomaksi: tuomarit eivät voi tuntea kaikkia hyvinkin yksityiskohtaisia sopimuksia, eikä jokaisen kansainvälisen sopimuksen jokaisen määräyksen kohteleminen liittovaltiolakien kanssa hierarkkisesti samantasoisina normeina olisi myöskään asiallisesti perusteltavissa. Onkin ymmärrettävää, että tuomioistuinkäytäntö alkoi jo melko varhaisessa vaiheessa (40 vuotta perustuslain säätämisestä) irtautua perustuslain kirjaimesta ja kehittää kriteerejä sille, millaiset sopimusmääräykset ovat otettavissa tuomioistuimen ratkaisun perusteiksi ilman edeltävää valtionsisäistä täytäntöönpanotointa.[57] Paustin (1988 s. 760) mukaan "self-executing" -kriteerin asettaminen kansainvälisten sopimusten valtionsisäisen suoran sovellettavuuden ehdoksi on selvin esimerkki Yhdysvaltain perustuslain tekstistä poikkeamisesta.

> Sopimuksen sisällöstä johdettuja kriteerejä käytettiin ensimmäisen kerran[58] edellytyksenä sopimuksen ottamiselle tuomioistuimen ratkaisuperusteeksi liittovaltion korkeimman oikeuden tapauksessa *Foster v. Neilson,* 27 U.S. (2 Pet.) 253 (1829). Kiista koski Yhdysvalloille siirtyneen Louisianan alueen rajasopimusten tulkintaa, kun tiettyä maa-aluetta vaativat kantajat vetosivat Espanjan suvereniteettiin ja vastaaja Yhdysvaltojen sisäiseen oikeuteen oman saantonsa perusteena. John Marshallin kirjoittamassa ratkaisussa todetaan kansainvälisten sopimusten olevan täytäntöönpantavissa tuomioistuinteitse, milloin ne voivat tulla itsenäisesti sovelletuiksi – siis ilman mitään edeltävää valtionsisäistä täytäntöönpanotointa. Yhdysvaltojen ja Espanjan välinen sopimus sisälsi Marshallin mukaan kielellisen ilmaisun[59], joka osoitti että maahan kohdistuvia oikeuksia ei tullut ratkaista suoraan sopimuksen vaan sitä täy-

---

55 Säännön historiallinen kehitys on dokumentoitu huolellisesti s. 686-700.

56 "... all Treaties made, ... shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby..."

57 Self-executing -doktriini on pikemmin monistisesta perusratkaisusta kuin common law -järjestelmästä seuraava konstruktio (Hannum 1985 s. 9 av. 49; ks. myös Higgins 1987 s. 125 ja 135).

58 Iwasawan (1986 s. 627) mukaan doktriini voidaan jäljittää ratkaisuun *Ware v. Hylton,* 3 U.S. (3 Dall.) 199 (1796) saakka. Paust (1988 s. 765) pitää selvänä, ettei sopimusten suoraa sovellettavuutta eroteltu ennen vuotta 1829. Myös Joutsamo (1982 s. 430-431) pitää lähtökohtana *Foster v. Neilson* -tapausta.

59 Paust (1988 s. 768) puhuu "language of the treaty" -kriteeristä sopimuksen self-executing -vaikutukselle.

täntöönpanevan yhdysvaltalaisen lainsäädännön nojalla (s. 314-315).[60]

Sama sopimus tuli neljä vuotta myöhemmin uudelleen sovellettavaksi korkeimmassa oikeudessa tapauksessa *United States v. Percheman,* 32 U.S. (7 Pet.) 51 (1833). Kun oikeudelle esitettiin myös espanjankielinen sopimusteksti, Marshall muutti kantaansa ja päätyi pitämään sopimusta suoraan sovellettavana.[61]

Itse käsite "self-executing" esiintyy ensimmäisen kerran ratkaisussa *Bartram v. Robertson,* 122 U.S. 116 (1887), joskin klassiseksi on muodostunut seuraavana vuonna ratkaistu tapaus *Whitney v. Robertson,* 124 U.S. 190 (1888). Ratkaisussa todetaan tuomioistuimen ensisijaiseksi tehtäväksi tulkita liittovaltiolakia ja sopimusta siten, että kumpaakin voidaan noudattaa. Jos tämä ei ole mahdollista, *lex posterior* -sääntö ratkaisee liittovaltiolain ja self-executing -tyyppisen sopimuksen etusijan. Käsitteelle self-executing annetaan seuraava luonnehdinta: sopimusmääräys, joka ei edellytä lainsäädäntöä tullakseen toteutetuksi ("stipulations which... require no legislation to make them operative" - s. 194).

Oikeuskirjallisuudessa[62] on pidetty parhaiten muotoiltuna tuomioistuinratkaisuna "self-executing" -sopimusmääräyksen kriteereistä väliasteen liittovaltiotuomioistuimen päätöstä tapauksessa *People of Saipan ex rel. Guerrero v. United States Department of Interior,* 502 F.2d. 90 (9th Cir. 1974), jossa korkein oikeus epäsi valitusluvan, 420 U.S. 1003 (1975).

Tuomioistuimen soveltama kriteeristö on kirjoitettu eräänlaisen kokonaisharkinnan muotoon: "Kysymys siitä, missä määrin kansainvälinen sopimus luo positiivisia ja tuomioistuinteitse toteutettavissa olevia velvoitteita ilman täytäntöönpanevaa lainsäädäntöä on ratkaistava erikseen kussakin tapauksessa useiden yhdessä huomioon otettavien tekijöiden perusteella: sopimuksen tarkoitusperät ja sen laatijoiden tavoitteet, suoran soveltamisen kannalta käyttökelpoisten valtionsisäisten menettelytapojen ja instituutioiden olemassaolo, vaihtoehtoisten täytäntöönpanotapojen olemassaolo ja käyttökelpoisuus, sekä suoran soveltamisen tai sen epäämisen välittömät ja pitkän aikavälin yhteiskunnalliset vaikutukset" (s. 97). Vaikka sopimus ei määritellyt turvaamiaan oikeuksia täsmällisesti, tämä ei ollut este sen suoralle soveltamiselle, koska oikeuksien luonnehdinnat eivät olleet sen epätäsmällisempiä kuin tuomioistuimissa päivittäin sovellettavien monien yhdysvaltalaisten lakien ilmaisut (s. 99).

Tärkein ihmisoikeuksiin liittyvä *"self-executing"* -doktriinin soveltamistapaus on YK:n peruskirjan ihmisoikeusmääräyksiä koskeva Kalifornian osavaltiotuomioistuimissa ratkaistu *Sei Fujii v. State.* Siinä valitusasteen tuomioistuin mitätöi vuonna 1950 antamassaan ratkaisussa osavaltiolakiin sisältyneen ulkomaalaisten maanomistusoikeuden rajoituksen, joka asiallisesti perustui rotuun. Ratkaisu perustui YK:n peruskirjan 55 (c) artiklaan, jonka tulkinnassa tuomioistuin tukeutui ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen.[63] Vaikka Kalifornian korkein oikeus päätyi samaan lopputulokseen yksinomaan Yhdysvaltain perustuslain XIV lisäartiklan nojalla, 242 P. 2d. 617 (1952), ratkaisu toi kansainväliseen tietoisuuteen ihmisoikeusasiakirjojen valtionsisäisen suoran sovellettavuuden ja yhdysvaltalaisen self-executing -doktriinin (Iwasawa 1986 s. 628).

---

60 Ratkaisu ei perustunut yksinomaan self-executing -kriteerin asettamiselle sopimuksen suoran sovellettavuuden ehdoksi vaan vähintään yhtä suuressa määrin toiselle kansainvälisen oikeuden valtionsisäisen vaikutuksen pidäkkeelle, ns. political question -doktriinille. Marshallin mukaan tuomioistuimet eivät ole se vallankäytön lohko, jonka asiana on valvoa valtion intressejä suhteessa toisiin lohkoihin (s. 315). Tältä osin tuomarien on taivuttava lainsäätäjän tahtoon, milloin sellainen on selvästi esitetty. Doktriineista ks. myös Randall 1990 s. 67-68 ja 103-122.

61 Paustin (1988 s. 768-771) mukaan "language of the treaty" -kriteerin rinnalla sovellettiin nyt "rights under a treaty" -kriteeriä.

62 Lillich 1984 s. 228; Hannum 1985 s. 6; vrt. kuitenkin Iwasawa 1986 s. 682.

63 Ks. self-executing -doktriinin kannalta yleisestikin tärkeä aikalaiskommentti, Wright 1951.

> Kalifornian korkeimman oikeuden mukaan peruskirjan määräykset eivät olleet self-executing -tyyppisiä, koska "niiltä puuttui vaadittava laatu ja täsmällisyys, joka osoittaisi tarkoituksen luoda suoraan ratifioinnin perusteella tuomioistuinteitse toteutettavia yksityishenkilöiden oikeuksia". Peruskirjan määräykset "on muotoiltu jäsenmaiden tulevaisuudessa tapahtuvia toimia koskevina lupauksina". Vaikka peruskirja "edustaa äärimmäisen tärkeää moraalista velvoittautumista", sen määräysten "ei tarkoitettu menevän olemassaolevan valtionsisäisen lainsäädännön edelle eikä niitä siksi voida käyttää perusteena ulkomaalaisten maanomistusta koskevan lain mitätöimiselle" (s. 621-622).[64]

Kuten *Yuji Iwasawa* (1986 s. 631) korostaa, yhdysvaltalaisessa self-executing -doktriinissa sopimusmääräyksen suora sovellettavuus ratkaistaan *valtionsisäisen oikeuden* perusteella (s. 650-651; vrt. Winter 1972, passim.), eikä määräävänä kriteerinä ole seuraako sopimuksesta yksilöllisiä oikeuksia (s. 646-648; tältä osin samoin Winter 1972 s. 429). Kummassakin suhteessa yhdysvaltalainen doktriini poikkeaa pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen vuonna 1928 *Danzig Railway Officials* -tapauksessa antamassa neuvoa-antavassa mielipiteessä esitetystä sopimusmääräyksen suoran sovellettavuuden kriteeristöstä (PCIJ Series B nro 15). Iwasawan peruskritiikki yhdysvaltalaista doktriinia kohtaan koskee sopimusmääräysten valtionsisäisen voimassaolon ja suoran sovellettavuuden sekoittamista, mikä on johtanut tuomioistuinkäytännössä tarpeettoman kategoriseen "kaikki tai ei mitään" -linjaan. Jos mainitut kaksi käsitettä selvästi erotetaan toisistaan ja *valtionsisäinen voimassaolo* nähdään *suoran sovellettavuuden* edellytyksenä mutta sitä laajempana käsitteenä, huomataan että sopimuksilla voi suoran sovellettavuuden puuttuessakin olla muunlaisia oikeudellisia vaikutuksia tuomioistuinten toiminnassa (Iwasawa 1986 s. 632-633; samansuuntaisesti Paust 1988 s. 781 ja Paust 1981 s. 97 sekä Lillich 1990 s. 69).

> *John Jackson* (1987, erityisesti s. 154 ja 157-158) esittää eräitä Iwasawan erotteluista poikkeavia kantoja. Hänen mukaansa valtionsisäisen voimassaolon ja suoran sovellettavuuden ohella on erotettava vielä kolmas kysymys siitä, voiko tietty osapuoli vedota sopimusmääräykseen (invocability). Jacksonin mukaan sekä suora sovellettavuus että "invocability" ovat osittain valtionsisäisestä ja osittain kansainvälisestä oikeudesta riippuvia. Ks. myös Randall 1990 s. 63-67.

Self-executing -termin perusmerkitys yhdysvaltalaisessa doktriinissa koskee sitä, voiko ratifioitu kansainvälinen sopimus tulla sovelletuksi tuomioistuimen itsenäisenä ratkaisuperusteena ilman valtionsisäistä täytäntöönpanotointa (Iwasawa 1986 s. 642). Käytännössä doktriini on kuitenkin hyvin epäyhtenäinen ja jopa sekava. *Jordan Paust* (1988 s. 767-768, 775 ja 782-783) pitää *Foster v. Neilson* -ratkaisun alkuperäistä ratiota edelleen hyväksyttävänä: kaikki muut sopimukset ovat Yhdysvalloissa suoraan tuomioistuimessa sovellettavia paitsi ne jotka itse asettavat valtionsisäiset täytäntöönpanotoimet oman soveltamisensa edellytykseksi[65].

---

64 Lillich (1984 s. 226-229; vrt. kuitenkin Lillich 1990 s. 64) argumentoi laajasti, miksi *Sei Fujii* -tapaus saatettaisiin nykyisin ratkaista toisin, jos se tulisi esimerkiksi Yhdysvaltain korkeimman oikeuden eteen. Kuten Trebilcock (Encyclopedia 1984 s. 413) toteaa, YK:n peruskirjan määräykset eivät kirjoittamistavaltaan ole sen epätäsmällisempiä kuin Yhdysvaltain perustuslain XIV lisäartikla. Kalifornian korkeimman oikeuden tapa johtaa self-executing -vaikutuksen kriteerit kansainvälisen oikeuden tasolta (sopimuspuolten tarkoitus) ei vastaa nykyistä käytäntöä.

65 Toinen poikkeus on Paustin (1988 s. 781) mukaan sodan julistaminen, joka ei voi tapahtua kansainvälisellä sopimuksella. Tapauksessa *United States v. Percheman* sopimuksen kieliasun rinnalle self-executing -vaikutuksen kriteeriksi asetettu vaatimus yksilöllisten oikeuksien turvaamisesta vain vahvistaa käsitystä, jonka mukaan ihmisoikeussopimukset tulisi tulkita self-executing -tyyppisiksi (Paust 1988 s. 771). Iwasawan (1986 s. 648) mukaan yksilöllisiä oikeuksia luovat sopimukset ovat vain eräs suoraan sovellettavien sopimusten alalaji.

Sopimusten self-executing -vaikutukselle on yhdysvaltalaisessa oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa esitetty suuri määrä toisistaan poikkeavia kriteerejä, muun muassa sopimustekstin kielellinen muoto[66], yksilöllisten oikeuksien luominen[67], niin sanottu annetun teoria eli suoran sovellettavuuden määräytyminen jo kansainvälisen oikeuden tasolla[68], sopimusmääräysten täsmällisyys[69], sopimuspuolten (positiivinen tai negatiivinen) tarkoitus, self-executing -vaikutuksen puuttumisen presumtio, muiden sopimuspuolten käytäntö, sopimusneuvotteluista huolehtineen eksekutiivin tarkoitus sekä sopimuksen sisällöllinen aihepiiri (kriteereistä ja niiden kriittisestä arvioinnista ks. Iwasawa 1986; Jackson 1987 s. 147-156; Paust 1988; Lillich 1984 s. 225-229).

Ulkopuolisen havainnoitsijan silmissä yhdysvaltalainen self executing -doktriini vaikuttaa epäonnistumaan tuomitulta yritykseltä ratkaista lainkäyttövaiheessa monistisen perusratkaisun ja kansainvälisten sopimusten nykyaikaisen tulvan aiheuttama ongelma siitä, mitkä sopimukset ovat oikeudelliselta merkitykseltään liittovaltiolainsäädäntöön rinnastettavia.[70] Iwasawa (1986 s. 686-687) puoltaakin relativistista suhtautumista doktriiniin: sama sopimusmääräys voi olla joskus suoraan sovellettavissa ja joskus ei. Sopimusmääräystä voidaan esimerkiksi soveltaa suoraan tietyt valtiovallan toimet kieltävänä lievemmin kriteerein kuin valtion positiivisia toimenpiteitä edellyttävänä. Iwasawa (1986 s. 692) ehdottaa jatkuvaa sekaannusta aiheuttavan "self-executing" -termin korvaamista suoran sovellettavuuden ("direct applicability") käsitteellä (ks. myös Jackson 1987 s. 146). On myös ehdotettu koko käsitteen hylkäämistä (ks. Paust 1988 s. 783).

Self-executing -doktriini ei ole ainoa pidäke kansainvälisten sopimusten soveltamiselle yhdysvaltalaisten tuomioistuinten ratkaisuperusteina. Samaan suuntaan vaikuttavat myös *political question -doktriini* sekä *act of state -doktriini* (Lillich 1978). Melko avoin poliittisten kysymysten doktriini tarjoaa tuomioistuimille perääntymistien silloin, kun tapauksen ratkaiseminen näyttäisi edellyttävän kannanottoa ulkopolitiikkaan (Smith 1989 s. 134). Yhdysvaltain korkein oikeus pidättyi johdonmukaisesti ottamasta kantaa Vietnamin sodan perustuslainmukaisuuteen, vaikka perustuslain I artiklan 8.11 §:n säännös kongressin toimivallasta päättää sodan julistamisesta olisi tarjonnut siihen perustan (Smith 1989 s. 3 ja 134-137). Poliittisten

---

66 Kriteeri voidaan Iwasawan (1986 s. 684-686) mukaan jakaa ainakin kolmeksi erilliseksi self-executing -vaikutusta vastaan puhuvaksi tunnusmerkiksi: sopimuksen kirjoittaminen valtiotason toimijoihin kohdistuvana, sopimuksen kirjoittaminen valtioiden välisen yksityisoikeudellisen sopimuksen muotoon ja sopimuksen kirjoittaminen kielellisesti tulevaisuuteen viittaavana.

67 Yksilöllisten oikeuksien kriteeriä saatetaan soveltaa täysin tautologisesti: sopimus ei luo yksilöllisiä oikeuksia koska se ei ole self-executing -tyyppinen, ja koska sopimus ei luo yksilöllisiä oikeuksia, se ei ole self-executing -tyyppinen. Ks. esim. tapaus *Diggs v. Dent* (lainattu Lillich 1984 s. 226).

68 Tapauksessa *United States v. Postal,* 589 F.2d 862 (5th Cir. 1979) väliasteen liittovaltiotuomioistuin totesi liittovaltiolakiin nähden myöhempää kansainvälistä sopimusta kyllä loukatun. Koska kyseessä oli monenkeskinen sopimus, jonka jäsenmaista osassa valtiosopimuksilla ei ollut suoraa sovellettavuutta, sopimusta ei pidetty self-executing -tyyppisenä myöskään Yhdysvalloissa. Ratkaisun kritiikistä ks. Riesenfeld 1980.

69 Kuten Iwasawa (1986 s. 651) huomauttaa, kansainvälisellä tasolla ei kansallisten oikeusjärjestysten erilaisuuden vuoksi yleensä voi olla yksimielisyyttä sopimusmääräysten valtionsisäisestä suorasta sovellettavuudesta. Samoin täsmällisyyskriteeri on yleisessä muodossa käyttökelvoton, koska sopimusmääräys on "täsmällinen" tai "epätäsmällinen" vain suhteessa tietyn oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen, johon kaikki sinänsä "epätäsmällisen" sopimusmääräyksen soveltamiselle välttämättömät ainekset saattavat kuulua entuudestaan.

70 Jo Kaarlo Kaira (1932a s. 271) totesi Yhdysvaltojen valtiosopimuskäytäntöä arvioidessaan rajan self-executing -tyyppisten ja muiden sopimusmääräysten välillä olevan "vaikeasti määrättävissä".

kysymysten doktriinia on sanottu jopa vakavimmaksi esteeksi ihmisoikeussopimuksiin tukeutuvalle asianajolle (Lillich 1984 s. 239 ja av. 83 s. 247).

Act of state -doktriinin mukaan tuomioistuinten asiana ei ole tutkia toisen suvereenin valtion tekemisiä (Smith 1989 s. 75). Paust (1981 s. 93) sulkee doktriinin piiristä ainakin tilanteet, joissa kyseessä on tavanomaisen kansainvälisen oikeuden loukkaus.

2.4. Kansainväliset ihmisoikeusnormit Yhdysvalloissa

Vaikka kansainvälisen oikeuden asema Yhdysvaltain oikeusjärjestyksessä on yleisesti ottaen poikkeuksellisen vahva, tämä ei sellaisenaan päde ihmisoikeussopimuksiin.[71] Yhdysvallat on nimittäin liittynyt vain hyvin harvoihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, ei esimerkiksi vuoden 1966 YK-yleissopimuksiin eikä myöskään vuodelta 1969 olevaan Amerikan valtioiden ihmisoikeussopimukseen. Silloinkin kun sopimuksen ratifiointia on ehdotettu, on saatettu nimenomaisesti pyrkiä sulkemaan pois sopimusten valtionsisäinen suora sovellettavuus (Buergenthal 1988 s. 213 ja 217-223; Hannum 1985 s. 7; Lillich 1989 s. 855-856; Lillich 1990 s. 68-69).

> Presidentti *Carter* ehdotti 23.2.1978 senaatille muun muassa TSS-sopimuksen ja KP-sopimuksen – ei kuitenkaan viimeksi mainitun valinnaisen pöytäkirjan – ratifioimista. TSS-sopimuksen ratifioinnin yhteydessä Yhdysvallat antaisi esityksen mukaan selityksen, jonka mukaan "Yhdysvallat ilmoittaa, että tämän yleissopimuksen 1-15 artiklojen määräykset eivät ole suoraan sovellettavia (self-executing)". KP-sopimuksen ratifiointiin ehdotettiin useiden varaumien ohella liitettäväksi vastaava 1-27 artikloihin kohdistuva selitys. (Message from the President... s. 97 ja 103).[72]

Kalifornian osavaltion korkeimman oikeuden *Sei Fujii* -tapauksessa omaksumaa kantaa seuraten monenkeskisille ihmisoikeussopimuksille ei yleensä ole tuomioistuimissa myönnetty suoraa sovellettavuutta (Hannum 1985 s. 7 ja luettelo tapauksista alaviitteessä 35). Tärkeimmän poikkeuksen muodostaa pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen liittyvä vuoden 1967 pöytäkirja, jota on sovellettu suoraan tuomioistuimissa sen sisältäessä täytäntöönpanokelpoisia yksilöllisiä oikeuksia (Hannum 1985 s. 7 ja av. 37; Lillich 1984 s. 229-232; Lillich 1990 s. 64-66).

Suomen kannalta yhdysvaltalaiset kokemukset eivät olekaan mielenkiintoisimpia valtion ratifioimien ihmisoikeussopimusten valtionsisäisten vaikutusten alueella. Sen sijaan yhdysvaltalainen tuomioistuinkäytäntö tarjoaa runsaasti esimerkkejä siitä, miten *myös muilla ihmisoikeusasiakirjoilla kuin asianmukaisesti ratifioiduilla* ihmisoikeussopimuksilla saattaa olla merkitystä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Nämä tapaukset ovat jaettavissa kolmeen tyyppitilanteeseen: 1) tuomioistuin viittaa ratkaisussaan ihmisoikeusasiakirjaan, joka luonteeltaan on

---

71 Erilliset luettelot Yhdysvaltojen ratifioimista ja allekirjoittamista mutta ei ratifioimista ihmisoikeussopimuksista esittää Lillich (1983). Presidentti *Carter* ehdotti vuonna 1978 senaatille KP- ja TSS-sopimusten, rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen sekä Amerikan valtioiden ihmisoikeussopimuksen ratifioimista. Sittemmin presidentti *Reagan* on esittänyt kidutuksen vastaisen yleissopimuksen ratifiointia (Lillich 1990 s. 68). Senaatti ei ole ottanut kantaa ehdotuksiin (Lillich 1990 s. 58). Yhdysvallat ratifioi joukkotuhontasopimuksen vuonna 1988 sopimuksen oltua senaatissa 30 vuotta, ks. YK-asiakirja C.N.281.1988.TREATIES-2 sekä Lillich 1984 s. 229.

72 Yritys sulkea valtionsisäinen suora sovellettavuus pois kansainvälisoikeudellisella selityksellä on kritiikille altis. Tästä ja vuoden 1966 yleissopimusten mahdollisen ratifioinnin merkityksestä välillisen soveltamisen kautta ks. American Society of International Law 1988 s. 408-428; Lillich 1981 sekä Schachter 1981 s. 321-322 ja 327-329.

julistus tai suositus, 2) tuomioistuin viittaa ihmisoikeussopimukseen, jota Yhdysvallat *ei ole ratifioinut,* ja 3) tuomioistuin viittaa ihmisoikeusasiakirjaan, joka sisältyy jompaankumpaan edellä mainituista asiakirjaryhmistä, osoituksena *tavanomaisen kansainvälisen oikeuden* sisällöstä. Näiden kolmen vaikutustavan kautta ihmisoikeussopimukset ovat saaneet valtionsisäistä sovellettavuutta myös yhdysvaltalaisissa tuomioistuimissa, jopa siinä määrin että *Richard Lillich* (1984 s. 223) katsoo yhdysvaltalaisten tuomioistuinten olleen ihmisoikeussopimusten valtionsisäisen soveltamisen etulinjassa.

Tilanteessa (1) on selvästi kysymys ihmisoikeuksien tulkintavaikutuksesta, jota yhdysvaltalaisessa kirjallisuudessa on kutsuttu myös epäsuoraksi tai välilliseksi soveltamiseksi (Iwasawa 1986 s. 690) tai välilliseksi inkorporaatioksi (Paust 1988 s. 782, Lillich 1984 s. 236-238; Lillich 1990 s. 76-78; Hannum 1985 s. 8). Siinä kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja käytetään valtionsisäisen perustuslain ja lainsäädännön tulkinnan apuneuvona. Jos tuomioistuin on omaksunut perustuslainsäännökselle ihmisoikeussopimuksen sisältöä vastaavan tulkinnan, välillinen soveltaminen on saattanut asiallisesti merkitä ihmisoikeusmääräykselle jopa korkeampaa normihierarkkista asemaa kuin mikä ratifioidun sopimuksen suoran soveltamisen tapauksessa olisi mahdollista (ks. Paust 1987 s. 5-7). Ratkaisevaa on kuitenkin perustuslain eikä itse sopimuksen hierarkkinen asema, ja tietenkin myös ratifioitua ihmisoikeussopimusta voidaan käyttää perustuslain tulkinnan apuneuvona.[73] Eräs yhdysvaltalaisen oikeuskäytännön nykysuuntauksista on osavaltioperustuslakien tulkitseminen pitemmälle menevää suojaa antavina kuin mihin liittovaltion korkein oikeus on liittovaltioperustuslain nojalla päätynyt. Kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat tarjoavat sisällöllisiä apuneuvoja osavaltioperustuslakien tulkintaan (Hannum 1985 s. 10).

Jiri Toman (1984 s. 200) luonnehtii ihmisoikeuksiin liittyviä oikeudellisesti sitomattomia Yhdistyneiden kansakuntien laatimia standardeja termillä "puolittain oikeudellinen" (quasi-legal). Esimerkiksi vankeinhoidon vähimmäissäännöt ja lääketieteen eettiset normit eivät hänen mukaansa ole vain suosituksia lainsäädännön yhtenäistämiseksi vaan myös ihmisoikeuksien sisältöä koskevia tulkintoja. Toman esittää useita tapauksia, joissa yhdysvaltalaiset tuomioistuimet ovat viitanneet YK:n vankeinhoidon vähimmäissääntöihin (s. 207-208 ja av. 25 s. 218; ks. myös Schneebaum 1981 s. 78). Lillichin (1984 s. 238, 1990 s. 77) mukaan vankeinhoidon vähimmäissääntöjä on käytetty myös Yhdysvaltain perustuslain VIII lisäartiklan tulkinnan apuneuvona.

Myös tilanne (2) koskee yleensä ihmisoikeuksien tulkintavaikutusta. Kuitenkin eräässä erityistapauksessa ihmisoikeussopimuksen vaikutus voi olla tulkintavaikutusta vahvempi: jos Yhdysvallat on allekirjoittanut sopimuksen, valtiolla on kansainvälisen oikeuden vakiintuneiden periaatteiden mukaan velvollisuus pidättyä sopimuksen vastaisista lainsäädäntö- ja muista toimista jo ennen ratifiointia (ks. valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 18 artikla; Shelton ym. 1986 s. 45-48). Tällaisessa tapauksessa tuomioistuin voisi ainakin periaatteessa kajota sopimuksen vastaiseksi katsomaansa uuteen lakiin voimakkaammin kuin mihin pelkkä tulkintavaikutus tarjoaa mahdollisuudet.[74]

---

[73] Lillich (1983 s. iv) käyttää esimerkkinä ihmisoikeussopimusten tulkintavaikutuksesta tapausta *Doe v. Plyler,* 458 F.Supp. 569 (E.D.Texas 1978) ja 628 F.2d 448 (5th Cir. 1980), jossa Texasin osavaltion koululainsäädännön ulkomaalaisrajoitus oikeuteen saada maksutonta alkeisopetusta kumottiin ylemmässä oikeusasteessa yksinomaan liittovaltion perustuslain XIV lisäartiklan yhdenvertaisuussäännöksen nojalla, vaikka asiallisesti ratkaisun taustalla olivat ensimmäisen asteen päätöksessä mainitut ihmisoikeusasiakirjat.

[74] Tällainen mahdollisuus on vastoin Iwasawan (1986 s. 643) teesiä, jonka mukaan sopimuksen valtionsisäinen voimassaolo on sen suoran sovellettavuuden välttämätön edellytys. Ks. myös seuraavassa tekstijaksossa tarkasteltua Norjan ihmisoikeussuojajärjestelmää.

Tilanne (3) voi koskea sekä ihmisoikeuksien tulkintavaikutusta että suoraa sovellettavuutta. Kun tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen ei edes sovelleta "self-executing" -kriteeriä (ks. Lillich 1984 s. 233 ja Hannum 1985 s. 6) ja kun tavanomaisen kansainvälisen oikeuden syrjäyttäminen ei välttämättä ole Yhdysvalloissa sallittua edes myöhemmän lain säännön nojalla (Paust 1981 s. 97; vrt. Lillich 1989 s. 857), sen asema yhdysvaltalaisessa oikeusjärjestyksessä on periaatteessa hyvinkin vahva. Ongelmana tietysti on tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sisällön selvittäminen, mutta eräät esimerkkitapaukset osoittavat yhdysvaltalaisten tuomioistuinten valmiuden tukeutua tässä myös julistuksen tai suosituksen luonteisiin ihmisoikeusasiakirjoihin. Myös yleisesti ratifioituja ihmisoikeussopimuksia pidetään osoituksena tapaoikeuden sisällöstä, joskaan niiden jokainen määräys ei välttämättä sido tapana (Hannum 1985 s. 4).

> Tapauksessa *Fernandez v. Wilkinson,* 505 F.Supp 787 (1980) ensimmäisen asteen liittovaltiotuomioistuin Kansasin osavaltiossa viittasi useisiin julistuksen luonteisiin tai muutoin Yhdysvaltoja sopimuspuolena velvoittamattomiin ihmisoikeusasiakirjoihin osoituksena Yhdysvalloissa voimassa olevan tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sisällöstä.
>
> Tapauksessa oli kysymys Kuubasta paenneeseen ja Yhdysvaltoihin laittomasti saapuneeseen rikoksentekijään kohdistetusta vapaudenriistosta. Vaikka vapautensa menettäneen oikeudelle vedota tuomioistuimeen ei ollut säädännäistä perustaa, tuomioistuin piti kestoltaan epämääräistä ulkomaalaisoikeudellista säilöönottoa mielivaltaisena vapaudenriistona (s. 795) ja siten valtionsisäisesti suoraan sovellettavan tavanomaisoikeudellisen kansainvälisen oikeuden normin vastaisena (s. 798). Tuomioistuin asetti 90 päivän määräajan henkilön vapauttamiselle, ellei häntä tuon ajan kuluessa asetettaisi laillisen vapaudenriiston kohteeksi (s. 800).[75]
>
> Tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sisällön tuomioistuin johti muun muassa ihmisoikeuksien yleismaailmallisesta julistuksesta (s. 796-797), Yhdysvaltojen allekirjoittamasta mutta ratifioimatta olevasta Amerikan valtioiden ihmisoikeussopimuksesta (s. 797) sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja KP-sopimuksesta (s. 797)[76].
>
> Tapauksessa *Filartiga v. Pena-Irala* (630 F. 2d 876, 1980) toisen asteen liittovaltiotuomioistuin viittasi ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen sekä YK:n yleiskokouksen vuonna 1975 hyväksymään kidutuksen vastaiseen julistukseen osoituksena tavanomaisen kansainvälisen oikeuden velvoittavasta sisällöstä (s. 882).
>
> Kaksi Paraguaysta saapunutta turvapaikanhakijaa nosti vahingonkorvauskanteen Yhdysvalloissa oleskellutta paraguaylaista poliisipäällikköä kohtaan kantajien lähiomaisen kuolemaan johtaneesta kidutuksesta. Tuomioistuin totesi kidutuksen olevan tavanomaisen kansainvälisen oikeuden kieltämää (s. 884) ja siten myös Yhdysvalloissa sovellettavan oikeuden loukkaus (s. 885). Vuodelta 1789 oleva yhdysvaltalainen laki puolestaan oikeutti ulkomaalaisen nostamaan Yhdysvalloissa kanteen ulkomailla tapahtuneesta kansainvälisen oikeuden loukkauksesta. (s. 878). Ks. myös Lillich 1990 s. 70-73 ja Randall 1990, *passim.*

Erottelematta ihmisoikeusasiakirjojen erilaisia vaikutustapoja on mahdollista esittää joitakin lukumäärätietoja yhdysvaltalaisten tuomioistuinten viittauksista niihin. *Hurst Hannumin* (1985 s. 2) mukaan Yhdysvaltojen korkein oikeus oli 50 edellisen vuoden aikana 62 kertaa käyttänyt termiä "human rights" ratkaisuissaan, ja viittaukset painottuivat ajanjakson loppupuolelle (ks. myös Paust 1987 s. 8-9). Lillich (1983) on julkaissut paitsi 42 tärkeimmän ihmisoikeussopimuksen tekstit myös tiedot tuomioistuinratkaisuista, joissa on viitattu niihin tai eräisiin muihin ihmisoikeusasiakirjoihin. Informaatio on mahdollista tiivistää seuraavaksi taulukoksi:

---

75 Schneebaumin (1981 s. 77) mukaan Fernandez vapautettiin tuomioistuimen päätöksen jälkeen. Tapauksesta ks. myös Lillich 1990 s. 73-74 ja Randall 1990 s. 45-46.

76 Kahdesta viimeksi mainitusta sopimuksesta tuomioistuin totesi: "Although the United States is not bound by either of these documents, they are indicative of the customs and usages of civilized nations."

	Viittauksia		
	A[77]	B	C
Sopimukset joissa Yhdysvallat on osapuoli			
YK:n peruskirja (1945)	2	17	8
Geneven I-IV yleissopimukset (1949)	1	7	
Pakolaisten oikeusasemaa koskeva pöytäkirja (1967)	1	17	
OAS:n peruskirjan muutos (1967)		5	
Sopimukset, jotka USA on allekirjoittanut mutta ei ole ratifioinut			
Joukkotuhontasopimus (1948 - USA ratifioi 1988)		2	1
KP-sopimus (1966)		5	2
TSS-sopimus (1966)		2	1
Amerikan valtioiden ihmisoikeussopimus (1969)		3	1
Geneven yleissopimusten I-II lisäpöytäkirjat (1977)		2	
Sopimukset joita USA ei ole allekirjoittanut			
Avioliitossa olevan naisen kansalaisuutta koskeva yleissopimus (1957)			1
Valtiottomuuden vähentämistä koskeva yleissopimus (1961)	2		
Muut kuin sopimuksen muotoiset ihmisoikeusasiakirjat			
Amerikan ihmisoikeusjulistus (1948)		1	1
Vankeinhoidon vähimmäissäännöt (1957)	1	7	1
Julistus itsenäisyyden myöntämisestä siirtomaille (1960)		1	
Kidutuksen vastainen julistus (1975)		1	
Yhteensä	7	70	16

Vuoteen 1983 mennessä yhdysvaltalaiset tuomioistuimet olivat siis ainakin 93 kertaa viitanneet kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin. Viittauksia sisältäviä ratkaisuja oli jonkin verran vähemmän, sillä joissakin päätöksissä viitattiin useampaan kuin yhteen ihmisoikeusasiakirjaan. Enemmistö (58) viittauksista kohdistui Yhdysvaltojen ratifioimiin sopimuksiin, mutta myös allekirjoitettuihin sopimuksiin (18) ja muun kuin sopimuksen muotoisiin ihmisoikeusasiakirjoihin (13) esiintyi kohtalainen määrä viittauksia.

3. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Skandinaviassa

Skandinavian maat Ruotsi, Norja ja Tanska ovat Suomen tavoin omaksuneet dualistisen perusratkaisun kansainvälisen ja valtionsisäisen oikeuden suhteen järjestämisessä. Tästä ei kuitenkaan voi tehdä johtopäätöstä, että ihmisoikeussopimusten valtionsisäiset vaikutustavat olisivat

77 A = Yhdysvaltojen korkein oikeus (päätös tai eriävä mielipide); B = muu liittovaltiotuomioistuin; C = osavaltiotuomioistuin.

Suomessa lähempänä skandinaavista kuin "monistista" hollantilaista tai yhdysvaltalaista mallia. Toisin kuin muissa pohjoismaissa ihmisoikeussopimukset nimittäin säännönmukaisesti muunnetaan meillä osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä, mistä syystä Suomen tilanne vastaa pikemmin Hollannin kuin Skandinavian maiden tilannetta.[78]

Jäljempänä oleva tarkastelu osoittaa myös Skandinavian maiden välillä olevan merkittäviä eroja. Esimerkiksi dualistisen Norjan ja monistisen Yhdysvaltain välillä on yhtäläisyyksiä, sillä kummankin maan tuomioistuinkäytännössä viitataan varsin usein sellaisiin ihmisoikeusasiakirjoihin, jotka muodollisesti eivät sisälly valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen – Norjassa inkorporoinnin puuttumisen ja Yhdysvalloissa ratifioinnin puuttumisen vuoksi. Sen sijaan Ruotsissa on myös käytännössä pitkälti seurattu dualistista oppirakennelmaa siinä, ettei kansainvälisoikeudellisesta velvoittavuudesta ole katsottu seuraavan valtionsisäisten oikeusnormien soveltamiseen kohdistuvia vaikutuksia. Tosin viime vuosina tiukka dualismi on alkanut murtua Ruotsissakin.

3.1. Ruotsi

3.1.1. Perusoikeudet Ruotsissa

Ruotsin nykyinen hallitusmuoto (RF) säädettiin kahdenkymmenen vuoden valmistelun jälkeen vuonna 1974, minkä jälkeen sitä on jo muutettu useita kertoja (ks. Sveriges grundlagar 1989). Esimerkiksi perusoikeuksia koskevan toisen luvun säännökset ovat peräisin vuosilta 1976, 1979 ja 1988 (ks. Holmberg – Stjernquist 1988 s. 54-65; SOU 1975: 75). Vuoden 1809 hallitusmuodossa perusoikeustyyppinen sääntely oli – painovapauden erityissääntelyä lukuun ottamatta – yhden vaikeatulkintaisen säännöksen varassa (16 §; ks. mm. Danelius 1989a s. 72-74; SOU 1975: 75 s. 63-64). Uuden perustuslain perusoikeussäännöksiä laadittaessa kansainväliset ihmisoikeussopimukset olivat tärkeä vaikutteiden lähde (ks. SOU 1974: 88; Corell 1989 s. 154 ja 1990 s. 104).

Perusoikeussäännökset sitovat lainsäätäjää (8: 1)[79], mutta valtiopäivien säätämien lakien perustuslainmukaisuuden kontrolli on rajoitettu (Sztucki 1986 s. 219). Hallitusmuodon 11 luvun 14 §:n mukaan valtiopäivälaki voidaan jättää soveltamatta vain, jos sen perustuslainvastaisuus on ilmeinen[80] (käsitteen tulkinnasta ks. Bengtsson 1989 s. 674).

Vuoden 1979 perustuslainmuutoksella toteutettu perusoikeuksien valvontajärjestelmä koostuu seuraavista osista (ks. Sztucki 1986 s. 223; Holmberg – Stjernquist 1988 s. 65; Bengtsson 1989 s. 671; Danelius 1989a s. 80; Corell 1989 s. 154; perusteellisemmin SOU 1978: 34 sekä

---

78 Ks. myös Kaira 1932a s. 183, missä Yhdysvaltojen järjestelmässä todetaan olevan "dualistista prinsiippiä" edustavia aineksia (non-self-executing -sopimusmääräysten kategoria) ja Suomen kuuluvan "dualismin lievennetyn muodon" maihin, kun taas Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa "on dualistinen katsomus koko laajuudessaan päässyt vaikuttamaan käytäntöön".

79 Säännöksen mukaan perusoikeusnormeista voi suhteessa ehdotettuun normiin seurata, että sitä ei saa lainkaan säätää, että se voidaan säätää vain lailla tai että sen sisältävä laki on käsiteltävä erityisessä järjestyksessä.

80 "Jos tuomioistuin tai muu julkinen viranomainen katsoo määräyksen olevan ristiriidassa perustuslain tai muun ylemmänasteisen säännöksen kanssa tai että määräystä asetettaessa on jossakin olennaisessa suhteessa poikettu säädetystä järjestyksestä, määräystä ei saa soveltaa. Kun kyseessä on valtiopäivien tai hallituksen päättämä määräys, soveltamisesta tulee kuitenkin pidättyä vain jos virhe on ilmeinen."

Algotsson 1987 s. 239-310): (1) Ensinnäkin kymmenen valtiopäiväedustajaa – siis varsin pieni vähemmistö – saa halutessaan perusoikeuksia rajoittavan lakiehdotuksen lepäämään kahdeksitoista kuukaudeksi (RF 2: 12.3). (2) Toiseksi hallitus tai valtiopäivien valiokunta voivat pyytää lakineuvoston (lagrådet; ks. Riepula 1973 s. 33) lausunnon perusoikeuksiin kajoavasta lakiehdotuksesta. Lausunnon pyytämiseen on tietyissä tapauksissa velvollisuus, mutta velvollisuuden laiminlyönnistä ei sinänsä seuraa että laki voitaisiin jättää soveltamatta (RF 8: 18). (3) Ja kolmanneksi tuomioistuimilla on lakeihinkin kohdistuva rajoitettu perustuslainmukaisuuden jälkikontrollin mahdollisuus (RF 11: 14).[81]

Lakineuvoston kannanotoilla on ollut käytännön merkitystä lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden kontrollissa (ks. Bengtsson 1989 s. 672-673). Sen sijaan tuomioistuimet eivät toistaiseksi ole kertaakaan jättäneet soveltamatta lakia sen perustuslainvastaisuuden vuoksi (Bengtsson 1989 s. 677; Holmberg – Stjernquist 1988 s. 199; Bjerkén 1983 s. 6; ks. myös SOU 1987: 6 s. 258).[82] *Bertil Bengtssonin* (1989 s. 673) mukaan hallitusmuodon 11 luvun 14 §:n säännös saattaa tulla sovellettavaksi tapauksissa, joissa laki säätämisvaiheessa ennakoimattomalla tavalla osoittautuu olevan tietyssä soveltamistilanteessa ristiriidassa perustuslain kanssa, tai tapauksissa joissa sovellettava laki on hallitusmuodon säännöksiä vanhempi. *Erik Holmberg* ja *Nils Stjernquist* (1988 s. 197-203) korostavat säännöksen tosiasiallisten vaikutusten olevan preventiivisiä (ks. myös Hidén 1988 s. 660). Lakien perustuslainmukaisuuden tuomioistuinkontrolli luokitellaan konkreettiseksi normikontrolliksi; ristiriidan toteamisesta ei seuraa lain mitätöiminen vaan sen soveltamatta jättäminen (SOU 1987: 6 s. 253; Bjerkén 1983 s. 5 ja 7-9).

> Niin sanotussa verotunturijutussa (*Skattefjällmålet;* NJA I 1981 s. 1-253) kysymys oli saamelaisten oikeutta maahan sääntelevän poronhoitolain suhteesta hallitusmuodon 2 luvun 15 §:n syrjintäkieltoon. Saamelaiset olivat jo vuonna 1966 nostaneet valtiota vastaan kanteen, jossa vaadittiin ensisijaisesti omistusoikeuden, toissijaisesti käyttöoikeuksien vahvistamista (s. 9). Asian tullessa viisitoista vuotta myöhemmin korkeimman oikeuden ratkaistavaksi, se pelkistyi vuodelta 1976 olevan perustuslainsäännöksen ja hallitusmuotoa vanhemman poronhoitolain (1971: 437) väliseksi suhteeksi. Korkeimman oikeuden enemmistön mukaan poronhoitolain sisältämä sääntely, joka koski myös saamelaisten maankäyttöä, oli tarkoitettu turvaamaan poronhoidon kannattavuutta ja siten myös saamelaiskulttuurin säilymistä. Lisäksi sääntely perustui saamelaisten ja muiden väestöryhmien osin vastakkaisten etujen tasapainottamispyrkimykseen. Siten se ei merkinnyt saamelaisten väheksymistä kansanryhmänä eikä loukannut hallitusmuodon syrjintäkieltoa (s. 248). Korkein oikeus katsoi poronhoitolain sääntelevän tyhjentävästi saamelaisten käyttöoikeudet kyseessä olleisiin maa-alueisiin ja hylkäsi vaatimuksen omistusoikeuden vahvistamisesta (s. 248). Eriävässä mielipiteessään Bertil Bengtsson katsoi olevan vahvoja perusteita poronhoitolain luonnehtimiseksi saamelaisia syrjiväksi. Kun kyseessä ei kuitenkaan ollut RF 11: 14 tarkoittama ilmeinen virhe, korkeimman oikeuden tuli soveltaa poronhoitolakia ja hylätä saamelaisten kanne (s. 252-253).

---

81 Tuomioistuinten valta tutkia lakien perustuslainmukaisuus oli voimassa kirjoittamattomana jo ennen Ruotsin nykyistä hallitusmuotoa (ks. Bengtsson 1989 s. 671; Danelius 1989a s. 80; Holmberg - Stjernquist 1988 s. 199; SOU 1978: 34; Riepula 1973 s. 32-34). Oikeuskäytännöstä ks. korkeimman oikeuden ratkaisu NJA I 1964 s. 471-475. Instituution historiallisesta taustasta ks. Jyränki 1989 s. 277-282, joka selittää tuomioistuinten tutkintavallan vahvan monarkin korvikkeena ja vastapainona demokraattiselle kansanedustuslaitokselle.

82 Bengtsson (1989 s. 677) pitää perustuslakikontrolliin liittyneistä Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisuista vakavimpana verolain taannehtivuutta (ks. RF 2: 10.2) koskenutta tapausta NJA I 1986 s. 428-432. Ks. myös HD 1989: 6 (NJA I 1989 s. 20-27). Regeringsrättenin tapauksista, joissa lain perustuslainmukaisuus on ollut esillä, ks. Bjerkén 1983 s. 7-18 sekä Ruotsin lakikirjassa RF 11: 14 alla olevat tapaukset.

Ruotsin nykyisen hallitusmuodon perusoikeusjärjestelmä on monimutkainen ja vaikeatulkintainen. Säännöstön kehittämisestä tai täydentämisestä käydään keskustelua (ks. esim. Regner 1987). Hans Daneliuksen (1989a s. 80; ks. myös 1987 s. 645-646 ja 651) mukaan kansainväliset ihmisoikeussopimukset tarjoavat yksittäiselle ruotsalaiselle toimivampaa oikeussuojaa kuin hallitusmuoto.

3.1.2. Ihmisoikeussopimukset ja Ruotsi

Ruotsin hallitusmuoto sisältää säännökset kansainvälisiin sopimuksiin liittymisestä edellyttäen valtiopäivien suostumusta muun muassa lain muuttamista vaativille tai muutoin tärkeille (av större vikt) sopimuksille (RF 10: 2; ks. myös SOU 1974: 100 s. 41-42; Holmberg – Stjernquist 1988 s. 176-177). Sen sijaan hallitusmuoto vaikenee kansainvälisoikeudellisesti Ruotsia velvoittavien valtiosopimusten valtionsisäisestä asemasta (Melander 1984 s. 63; SOU 1974: 100 s. 47).

> Jonkinasteista tukea inkorporaation asettamiselle valtionsisäisen suoran sovellettavuuden edellytykseksi antaa niin sanotun EY-säännöksen (RF 10: 5) 2 momentti: "Milloin laissa säädetään, että kansainvälinen sopimus on voimassa Ruotsin oikeutena, valtiopäivät voivat 1 momentin tarkoittamassa järjestyksessä säätää, että myös tulevaisuudessa tehtävä valtakuntaa sitova sopimuksen muutos on voimassa valtakunnassa...". Toisaalta RF:n 1 luvun 1.3 §:n syntyhistoriasta on saatavissa tukea kannalle, jonka mukaan siinä julkiselle vallalle asetettu lainalaisuusvaatimus kattaa myös velvoitteen noudattaa Ruotsin kansainvälisiä sitoumuksia (ks. Sundberg 1988 s. 415-416).

Vuoden 1809 hallitusmuodon (ks. SOU 1974: 100 s. 39-41; Kaira 1932a s. 239-245) aikana vakiintui käytännöksi muuntaa kansainvälisten sopimusten sisältö tarvittaessa valtionsisäisen oikeuden osaksi käyttämällä muodoltaan ruotsalaisperäistä säädöstä (Sztucki 1986 s. 219-220). Muuntamisessa seurataan jompaakumpaa kahdesta perusratkaisusta (Sztucki 1986 s. 220; Corell 1989 s. 153; Holmberg – Stjernquist 1988 s. 180; SOU 1974: 100 s. 45-46): Joko sopimuksen sisältö tarkoituksenmukaisin osin kirjoitetaan kokonaan uuden tai muutettavan ruotsalaisen säädöksen sisällöksi (transformaatio)[83] tai ruotsalaiseen säädökseen otetaan viittaus kansainväliseen sopimukseen, joka viittauksen avulla tulee osaksi kansallista oikeutta (inkorporaatio). Kolmantena, systemaattisesti transformaation piiriin kuuluvana vaihtoehtona on, että kotimaisen oikeuden katsotaan kaikissa suhteissa vastaavan sopimuksen sisältöä ilman mitään muuntamistoimia (passiivinen transformaatio).

> *Göran Melander* (1984 s. 63-66) käyttää inkorporaatiota yleiskäsitteenä ja kuvaa sen eri alalajit seuraavasti: (1) Normiharmonian toteaminen. (2) Transformaatio joko (a) muuttamalla sopimuksen ratifioinnin yhteydessä yhtä tai useampaa lakia sisällöllisen vastaavuuden saavuttamiseksi tai säätämällä uusikin laki, joka kuitenkaan ei nimenomaisesti viittaa taustalla olevaan sopimukseen, taikka (b) siirtämällä sopimuksen sisältö laadittavaan uuteen lakiin, joka itse viittaa myös sopimukseen. (3) Sopimuskäännöksen transformaatio eli ruotsiksi käännetyn sopimustekstin säätäminen ruotsalaisena lakina. (4) Adoptio eli alkuperäisen sopimustekstin sisällyttäminen ruotsalaiseen säädökseen otettavan viittauksen avulla osaksi Ruotsin oikeutta. Jaottelu perustuu osittain sopimusten voimaansaattamista käsitelleen komitean (SOU 1974: 100)

---

83 Luettelo vuosina 1950-1972 Ruotsissa inkorporoiduista valtiosopimuksista (SOU 1974: 100 s. 151-169) osoittaa menetelmää käytetyn useimmiten sellaisten sopimusten yhteydessä, joiden vaikutus rajoittuu hallinnon sisälle. Vain kahdeksassa tapauksessa käytettiin laintasoista voimaansaattamissäädöstä. Sopimukset koskivat yleensä kansainvälisten järjestöjen tai henkilöiden immuniteettia tai liittyivät pohjoismaiden välisiin rajoihin. Ks. myös Corell 1989 s. 156 sekä Sundberg 1988 s. 429, jossa viitataan suomalaisen blankettilakitekniikan käyttöön eräässä tapauksessa.

ehdotuksiin Ruotsissa noudatetun käytännön kehittämisestä ja poikkeaa tämän tutkimuksen toisessa pääluvussa esitellystä.

Niin ikään transformaation piiriin kuuluu harvoin käytetty sopimuskäännöksen valtionsisäisen voimaansaattamisen menetelmä (transformation genom omskrivning, ks. SOU 1974: 100 s. 53-54).[84] Sitä on käytetty tapauksissa, joissa kansainvälinen sopimus sisältää mallin yhdenmukaisiksi tarkoitettujen kansallisten lakien sisällöksi (esimerkiksi vuoden 1932 vekseli- ja shekkilait). Transformoidun sopimuskäännöksen katsotaan mahdollisessa ristitilanteessa saavan etusijan alkuperäiseen sopimustekstiin nähden, joskin ensi sijassa sopimuskäännöstä pyritään tulkitsemaan alkuperäistekstin avulla (SOU 1974: 100 s. 76).

Inkorporoidun sopimuksen katsotaan olevan Ruotsissa voimassa alkuperäiskielillään (SOU 1974: 100 s. 46; Corell 1989 s. 156). Inkorporaatiomenettelyä on katsottu voitavan käyttää vain silloin, kun sopimusmääräykset ovat sekä adressaateiltaan että sisällöltään niin täsmällisiä, että niitä voidaan soveltaa suoraan tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Menetelmä on nähty käyttökelpoisena erityisesti sosiaaliturvasopimusten ja kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevien sopimusten alalla. Inkorporaatioaktin hierarkiataso määräytyy samoin perustein kuin vastaavansisältöisen ruotsalaisperäisen materiaalisen säädöksen taso. Inkorporoitu sopimus on Ruotsissa voimassa alkuperäiskielillään, mikä puoltaa menetelmän käyttöä tapauksissa, joissa ruotsi on yksi sopimuksen todistusvoimaisista kielistä (SOU 1974: 100 s. 46-48, 54-57, 74-76, 86-90 ja 98). Niissä melko harvoissa tapauksissa, joissa on käytetty laintasoista inkorporaatioaktia, menetelmä on pitkälti muistuttanut suomalaista blankettilakitekniikkaa. Lisäksi huomattavan suuressa osassa tapauksista sopimus on rajoittanut ruotsalaisperäisen lainsäädännön soveltamisalaa, siis tämän tutkimuksen termein vaikuttanut sääntöluonteisesti (ainakin neljä tapausta seitsemästä, ks. SOU 1974: 100 s. 54-55; ks. myös s. 103).

Inkorporaatiomenetelmän käyttämiselle nähdyt edellytykset[85] voidaan lukea yrityksenä omaksua monistisiten maiden self-executing -doktriini dualistiseen oikeusjärjestykseen. Yritys on sikäli huomionarvoinen, että siinä erottelu on paikannettu nimenomaan voimaansaattamisvaiheessa tehtäväksi. Toistaiseksi yhdenkään ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisessa ei ole käytetty inkorporaatiomenetelmää.[86]

Vaikka Ruotsissa vallitsevan kannan mukaan edellytetään muodollista inkorporaatiota, jotta kansainvälistä sopimusta voitaisiin soveltaa valtionsisäisesti, tavanomainen kansainvälinen oikeus voi tulla sovellettavaksi ilman muuntamistoimia silloin, kun se ei sisällöltään ole vastoin Ruotsin oikeuden selvää säännöstä (Holmberg - Stjernquist 1988 s. 180). Vallitsevaa kantaa on kritisoinut *Jacob Sundberg*. Viitaten aikaisempaan oikeuskirjallisuuteen ja eräisiin 1940-luvulla annettuihin tuomioistuinratkaisuihin hän katsoo, että inkorporaatio asetettiin suoran sovellettavuuden edellytykseksi vasta 1970-luvulla (ks. Sundberg 1988, erityisesti s. 403-

---

84 Käytän menetelmästä termiä transskriptio. Yleisesti ottaen ruotsalaisessa kirjallisuudessa käytetyt transformaation ja inkorporaation käsitteet vastaavat tässä tutkimuksessa käytettyjä.

85 "Det är framför allt två förutsättningar som måste föreligga för att en inkorporation skall kunna ske. Det ena är att konventionsbestämmelsen är avfattad så att enskilda individer eller andra rättssubjekt i de föredragsslutande staterna direkt framstår som bestämmelsens adressater. Den andra förutsättningen är att bestämmelsen är så fullständigt och entydigt formulerad att den utan kompletterande föreskrifter kan tjäna som rättsnorm för sina adressater" (SOU 1974: 100 s. 86-87).

86 Niistä seitsemästä esimerkistä, joiden avulla valtiosopimusten voimaansaattamista käsitellyt komitea (SOU 1974: 100) arvioi inkorporaation käytön edellytyksiä, yksi on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla. Sen katsottiin kyllä täyttävän vaatimuksen adressaattien täsmällisyydestä, mutta edellyttävän täydennyksekseen ruotsalaisperäisiä normeja (s. 88-89). Juuri tämä artikla on ainoa Euroopan ihmisoikeussopimuksen varsinaisista ihmisoikeusmääräyksistä, jota ei esimerkiksi Hollannissa ole pidetty suoraan sovellettavana.

412). Myös sopimusten voimaansaattamista 1970-luvun alussa selvittäneen komitean mietinnössä (SOU 1974: 100 s. 45) todetaan muun muassa 1940- ja 1950-luvuilta oleviin oikeustapauksiin viitaten: "Aiemmin on myös Ruotsissa vallinnut käsitys, jonka mukaan kansainväliset sopimukset ovat osa Ruotsin oikeutta" (vrt. kuitenkin saman mietinnön s. 47).

Ruotsi liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen ennen nykyisen hallitusmuodon säätämistä ja seuraten passiivisen transformaation (normiharmonian toteamisen) vaihtoehtoa. Sopimuksen ratifiointia koskenut hallituksen esitys oli suhteellisen ylimalkainen (ks. Proposition 1951: 165 ja myös Sztucki 1986 s. 221; Danelius 1987 s. 647; Danelius 1989 s. 654; Corell 1990 s. 103; Kellberg 1990 s. 304; vrt. Petrén 1984 s. 49). Sopimukseen liittymisestä ei seurannut ruotsalaisten normien muutoksia.[87] Myös vuoden 1966 YK-yleissopimuksiin ja Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan Ruotsi liittyi ilman lainmuutoksia (Melander 1984 s. 63; Danelius 1989a s. 71; vuoden 1966 YK-yleissopimusten nojalla annetut Ruotsin ensimmäiset kertomukset, CCPR/C/1/Add.9 s. 1 ja 2 sekä E/1978/8/Add.5 s. 1). Melander (1984 s. 64) on arvostellut normiharmonian toteamista voimaansaattamismenetelmänä, koska ruotsalaisesta laista ei tällöin näy sen kansainvälisoikeudellinen tae. Menetelmä saattaa helposti ja jopa tiedostamatta johtaa sopimuksen vastaisen uuden lainsäädännön syntyyn lainmuutosten kautta.

Ruotsin liittyessä rotusyrjinnän vastaiseen yleissopimukseen rikoslakia ja painovapausasetusta muutettiin (Ruotsin hallituksen ensimmäinen kertomus sopimuksen toteuttamisesta, CERD/C/R.50/Add.2 s. 1-2; SOU 1974: 100 s. 51). *Peter Nobel* arvosteli Helsingissä vuonna 1987 pidetyssä 31. pohjoismaisessa lakimieskokouksessa sitä ylimalkaista tapaa, jolla ihmisoikeussopimuksiin on liitytty Ruotsissa, käyttäen esimerkkinä rotusyrjinnän vastaista yleissopimusta (Förhandlingarna 1988 s. 428). Joukkotuhonnan vastaisen yleissopimuksen voimaansaattaminen tapahtui säätämällä erillinen materiaalinen laki, jonka johdanto sisältää viittauksen sopimukseen (Lag om straff för folkmord 1961: 169; SOU 1974: 100 s. 50).

Ruotsi on liittynyt kaikkiin keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin (Danelius 1989a s. 66; ks. myös Hannikainen 1990 s. 337; Rosas 1988b s. 425; Rosas 1986 s. 168 ja selvitys varaumista s. 169). Euroopan ihmisoikeussopimuksella on sekä ruotsalaisessa oikeuskäytännössä että oikeudellisessa keskustelussa ollut muita sopimuksia keskeisempi asema.

Vallitsevan kannan mukaan kansainvälistä sopimusta ei ruotsalaisissa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sovelleta suoraan, ellei sitä ole inkorporoitu (SOU 1974: 100 s. 20; Melander 1984 s. 63) eli ellei (voimaansaattamis)laki suoraan tekstissään viittaa sopimukseen. Ruotsin tuomioistuimet soveltavat vain Ruotsin lakia, jonka presumoidaan olevan sopusoinnussa kansainvälisten velvoitteiden kanssa (Danelius 1989a s. 70; Sztucki 1986 s. 225).[88] Milloin ruotsalainen laki sallii useampia tulkintoja, niistä pyritään valitsemaan parhaiten kansainväliset sopimusvelvoitteet täyttävä (ks. myös Melander 1984 s. 68-69, jossa mm. käytetään esimerkkinä pakolaissopimuksen 33 artiklan vaikutusta Ruotsin ulkomaalaislain tulkinnassa). Kansainvälisen velvoitteen loukkauksen uhallakin ruotsalaiset tuomioistuimet ovat silti velvollisia soveltamaan Ruotsin lakia, milloin lain ei voida tulkita olevan sopusoinnussa sopimusmääräyksen kanssa (Sztucki 1986 s. 227; Danelius 1989 s. 70). *Hans Corell* (1989 s. 154) korostaa ihmisoikeussopimusten velvoittavan ensi sijassa ruotsalaista lainsäätäjää, mutta

87 Esimerkiksi ulkomaalaisten säilöönottoa koskevien säännösten osoitettiin sittemmin olevan ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa (ks. Melander 1984 s. 64).

88 Vrt. kuitenkin Sundberg 1988 sekä Sundberg 1986, joka s. 659-660 selostaa kansainvälisiä sopimuksia ja niihin liittyvää oikeuskäytäntöä käytettävän eräällä erityisalalla (ilmailuoikeudessa) oikeuslähteinä ruotsalaisissa tuomioistuimissa (siitä ks. myös Sundberg 1988 s. 418-419 ja 425-428) ja s. 660-663 kritisoi vallitsevaa pidättyvää kantaa suhtautumisessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtionsisäiseen soveltamiseen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen voivan toimia tärkeänä lähteenä kansallisten lakien tulkinnassa. *Hans Danelius* (1989a s. 70) puolestaan tähdentää tarvetta ottaa juuri ihmisoikeussopimukset huomioon laintulkinnassa vielä suuremmassa määrin kuin muut kansainväliset sopimukset.

Ruotsin hallituksen kertomuksissa Yhdistyneissä kansakunnissa laadittujen eri ihmisoikeussopimusten (mm. TSS-sopimus[89], KP-sopimus[90] ja rotusyrjinnän vastainen yleissopimus[91]) valvontaelimille sopimusten asema suhteessa valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen on esitetty edellä kuvatun vallitsevan kannan mukaisesti.

3.1.3. Ihmisoikeussopimukset ruotsalaisessa tuomioistuinkäytännössä vuoteen 1982

Ruotsalaisessa oikeuskäytännössä on ainakin aivan viime vuosiin saakka esiintynyt vain harvoja tapauksia, joissa tuomioistuin on viitannut ihmisoikeussopimusten määräyksiin (Sztucki 1986 s. 225). Vallitsevan kannan ilmentäjinä viitataan yleensä (ks. esim. Corell 1989 s. 155-156)[92] seuraaviin ylimpien tuomioistuinten ratkaisuihin 1970-luvulta:

> Ruotsin työtuomioistuin totesi vuonna 1972, ettei sen tehtävänä ollut soveltaa ihmisoikeussopimuksia muutoin kuin sikäli kuin niistä oli saatavissa valaistusta Ruotsin omien lakien sisällölle, jonka oletettiin olevan sopusoinnussa maan kansainvälisten velvoitteiden kanssa (AD 1972 nr 5 s. 75-91; Sztucki 1986 s. 226; Danelius 1989a s. 68; Drzemczewski 1983 s. 139). Tapauksessa keskusjärjestöjen ulkopuolinen ammattiliitto (Lokmannaförbundet) vetosi ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen, Euroopan neuvoston perussääntöön, Euroopan ihmisoikeussopimukseen, Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, Kansainvälisen työjärjestön yleissopimukseen nro 87, KP-sopimukseen sekä TSS-sopimukseen (s. 81). Tapaus eteni sittemmin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen saakka (*Swedish Engine Drivers' Union Case,* 6.2.1976, A 20).
>
> Seuraavana vuonna ihmisoikeussopimukset (Ruotsin ratifioimat Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä TSS-sopimus, joka ei vielä ollut astunut voimaan) ja yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus olivat esillä korkeimman oikeuden ratkaisemassa tapauksessa NJA I 1973 s. 423-439 (ks. myös Sztucki 1986 s. 226; Danelius 1989a s. 68-69; Drzemczewski 1983 s. 139-140; Melander 1984 s. 67). Korkein oikeus korosti, etteivät Ruotsin solmimat valtiosopimukset olleet voimassa valtionsisäisesti. Samalla se silti huomautti, ettei pitänyt oikeana asianosaisen

---

89 Ks. 10-12 artikloja koskevan Ruotsin toisen määräaikaisraportin (E/1986/4/Add.13) käsittelyssä suullisesti esitetty selvitys, E/C.12/1988/SR.10 s. 2 ja E/C.12/1988/SR.11 s. 3.

90 Ks. Ruotsin ensimmäinen kertomus KP-sopimuksen toteuttamisesta CCPR/C/1/Add.9 s. 1 ja 2, hallituksen edustajan vastaus asiaa koskeneisiin kysymyksiin CCPR/C/SR.53 s. 2 sekä myöhemmin toimitettu kirjallinen lisäselvitys CCPR/C/1/Add.42 s. 1-2 ja siihen liittyvä suullinen vastaus CCPR/C/SR.188 s. 4; Ruotsin toinen kertomus CCPR/C/32/Add.6 s. 3 ja sitä koskevat suulliset vastaukset CCPR/C/SR.635 s. 3 ja 6; Ruotsin kolmas kertomus CCPR/C/58/Add.7 s. 3.

91 Ks. Ruotsin seitsemäs kertomus rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen toteuttamisesta, CERD/C/131/Add.2/Rev.1 s. 5. Ruotsin kymmenes kertomus (CERD/C/209/Add.1 s. 14-15) tarjoaa esimerkin kertomusmenettelyn vaikutuksesta kansallisen lainsäädäntöön: aiempien kertomusten käsittelyssä käyty keskustelu oli johtanut rasistisen yhdistystoiminnan kriminalisointiin.

92 Sundberg 1988 s. 411-412 katsoo vasta näiden kolmen tapauksen merkinneen ns. transformaatioteorian (inkorporaatio sopimusmääräysten suoran soveltamisen edellytyksenä) omaksumista. Väitteen uskottavuutta vähentää Sundbergin (s. 410) sille esittämä perustelu: "... i ledningen för det regerande socialdemokratiska partiet... Olof Palme och hans män övertog posterna. ... I förhållande till de socialistiska ambitionerna – särskilt inom området för fastighetsrätten, familjerätten och skollagen – framstod Europakonventionen som ett hinder och en fördröjande faktor. Uppgiften för ministern för mänskliga rättigheter måste därför bli att avväpna konventionen."

tulkintaa sopimusmääräysten sisällöstä. Kannan perustelu viittasi itse transformaatiotekniikkaan: koska Ruotsin lainsäädäntöä ei ollut ollut tarpeen muuttaa sopimuksiin liityttäessä, sopimuksiin vedonneen osapuolen tulkinta sopimusmääräysten sisällöstä ei voinut olla oikea (s. 438).

Torjuvaa suhtautumista ihmisoikeussopimusten (tulkinnalliseenkaan) vaikutukseen edustaa vuodelta 1974 oleva regeringsrättenin ratkaisu. Tuomioistuimen mukaan kouluviranomaisilla ei ollut velvollisuutta ottaa toiminnassaan huomioon Ruotsin ratifioiman Euroopan ihmisoikeussopimuksen (ensimmäisen) lisäpöytäkirjan 2 artiklan määräystä lasten kasvatuksen ja opetuksen vastaavuudesta vanhempien vakaumuksen kanssa, koska sopimusmääräystä ei ollut ruotsalaisella säädöksellä muunnettu osaksi valtionsisäistä oikeutta (RÅ 1974 s. 121-122[93]; Sztucki 1986 s. 226 ja 227; Danelius 1989a s. 69; Drzemczewski 1983 s. 140; Sundberg 1986 s. 661; Melander 1984 s. 66-67).

Jo 1960-luvulla oli ainakin Svean hovioikeudessa esiintynyt pyrkimystä antaa Euroopan ihmisoikeussopimukselle vähintäänkin tulkinnallista vaikutusta.

Vuonna 1963 hovioikeus viittasi lisäargumentin omaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 (1) artiklaan tapauksessa, jossa se taannehtivan rikoslain kiellon nojalla hylkäsi syytteen. (NJA I, 1963 nr 50 s. 284-286; Sztucki 1986 s. 225; Drzemczewski 1983 s. 138)

Seuraavana vuonna sama tuomioistuin hylkäsi mielenosoituksen häirintään liittyneen syytteen Ruotsin lainsäädännön nojalla. Yksi tuomareista (Jacob Sundberg) kuitenkin viittasi omassa äänestyslausunnossaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaan. (Svensk Juristtidning 1964, Rättsfall nr 11 s. 19-21; Sztucki 1986 s. 225-226).

Hallitusmuotouudistuksen jälkeen, vuonna 1981 ratkaistussa tapauksessa korkein oikeus viittasi Euroopan ihmisoikeussopimukseen hallitusmuodon perusoikeussäännösten tulkinnan apuneuvona.

Vaikka sopimusmääräykset eivät itsessään olleet voimassaolevaa Ruotsin oikeutta (gällande svensk rätt), voitiin olettaa sopimukseen liittymisen jälkeen säädettyjen hallitusmuodon perusoikeussäännösten olevan sopusoinnussa sopimusmääräysten kanssa, jotka siten saattoivat valaista hallitusmuodon säännösten sisältöä (s. 1212).[94] Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan määräys toimi apuneuvona tulkittaessa yksityisten välisten riitojen tuomioistuimessa tapahtuvaa ratkaisemista turvaavaa RF 11 luvun 3 §:n säännöstä. Ihmisoikeusnormilla ei kuitenkaan ollut vaikutusta jutun lopputulokseen (NJA 1981 s. 1205-1215 ja Danelius 1989a s. 69).

3.1.4. Ihmisoikeussopimusten vaikutus Sporrong-Lönnrothin jälkeen

Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimassaolon ensimmäisinä liki 30 vuotena sen avaama kansainvälinen yksilövalitusmahdollisuus ei ollut suuren kiinnostuksen kohteena Ruotsissa (Danelius 1989 s. 655; Corell 1990 s. 104 ja 113; Sundberg 1987 s. 649; Petrén 1984 s. 50). Vuonna 1982 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ensimmäisen kerran totesi Ruotsin loukanneen sopimusvelvoitteitaan (tapaus *Sporrong ja Lönnroth*, 23.9.1982 A 52). Tämä johti paitsi aiempaa laajempaan keskusteluun ihmisoikeuksista ja Ruotsin lainsäädännön sopusoinnusta ihmisoikeusnormien kanssa myös Euroopan ihmisoikeustoimikunnalle tehtyjen valitusten

---

93 Tämän tutkimuksen termein regeringsrättenin argumentaatiota voi luonnehtia siten, ettei Ruotsin ratifioimilla ihmisoikeussopimuksilla ole valtionsisäisesti edes standardivaikutusta.

94 Argumentaatio viittaa Ruotsia kansainvälisoikeudellisesti velvoittavien mutta valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen muodollisesti sisältymättömien ihmisoikeusnormien *standardivaikutukseen.*

määrän huomattavaan kasvuun (ks. Sztucki 1986 s. 228; Danelius 1989 s. 656[95] ja 667; Corell 1990 s. 104 ja 113 sekä tilasto s. 105; Holmberg – Stjernquist 1988 s. 53; Sunberg 1987 s. 650).

Niin *Sporrong ja Lönnroth* -tapauksessa kuin eräissä myöhemmissä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksissä Ruotsin on todettu loukanneen sopimuksen 6 (1) artiklaa.[96] Se edellyttää tuomioistuinkontrollia useissa sellaisissa asioissa, jotka Ruotsissa perinteisesti ovat olleet hallintoviranomaisten ja hallituksen päätettäviä (ks. myös tapaukset *Bodén* ja *Pudas* 27.10.1987 A 125, *Tre Traktörer* 7.7.1989 A 159, *Allan Jacobsson* 25.10.1989 A 163, *Håkansson ja Sturesson* 21.2.1990 A 171, *Mats Jacobsson* ja *Skärby* 28.6.1990 A 180).

Ongelma ratkaistiin vuonna 1988 säätämällä erityinen määräaikainen laki hallinnollisten ja hallituksen päätösten tuomioistuinkontrollista (lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, 1988: 205).[97] Laki merkitsee Euroopan ihmisoikeussopimuksen välillistä sisällyttämistä Ruotsin oikeusjärjestykseen 6 artiklan kattamalla alueella, sillä tuomioistuinkontrollin kriteerit on laissa määritelty viittaamalla yhtäältä hallinnollisen päätöksen vaikutukseen yksilön asemaan, toisaalta asettamalla kriteeriksi päätöksen ristiriita "jonkin oikeussäännön" kanssa ("strider mot någon rättsregel", 1.1 §). Viittaus "johonkin oikeussääntöön" ei silti muodollisesti kata Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä, joiden noudattamisen varmistamiseksi koko laki säädettiin[98].

Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitys ruotsalaisessa lainvalmistelussa ja lainsäädäntötyössä on muutoinkin kasvanut.[99] Komiteat, ministeriöt, lakineuvosto ja valtiopäivien valiokunnat arvioivat lakiehdotuksia myös ihmisoikeusmääräysten kannalta. Näköpiirissä on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaikutuksen kasvu ruotsalaisessa oikeuskäytännössä (Corell 1989 s. 154-155 ja 1990 s. 114-115; Danelius 1989, erityisesti s. 667). Tunnusomaista ainakin Ruotsin korkeimman oikeuden uusimmille ratkaisuille näyttää olevan viittaaminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiin itse sopimuksen ohella tai jopa sijasta. Viittaustekniikka on eräs tapa korostaa, ettei ihmisoikeussopimus kuulu Ruotsin oikeusjärjestykseen vaan on normisto, joka kansainvälisen valvontakäytäntönsä kautta kohdistuu ulkopuolelta Ruotsiin (ks. myös Pellonpää 1991a s. 166).

> Tapauksessa HD 1984: 170 korkein oikeus epäsi rikoksesta syytetyn vähimmäistakeita koskeviin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (3) artiklan ja KP-sopimuksen 14 artiklan määräyksiin viitaten rikoksentekijän luovutuksen, kun henkilö oli tuomittu poissaolevana eikä mahdollisuudesta hakea tuomioon muutosta ollut esitetty selvitystä (NJA I 1984 s. 903-911; Sztucki 1986 s. 224 ja 227; Danelius 1989a s. 69-70;

---

95 Danelius toteaa Ruotsin olleen 1980-luvun lopussa kärkipäässä yksilövalitusten lukumäärässä suhteutettuna asukaslukuun. Vuoden 1989 alkaessa oli Ruotsia vastaan vireillä noin 550 rekisteröityä valitusta toimikunnassa ja 18 asiaa tuomioistuimessa.

96 Määräyksen tulkinnasta ks. mm. Mäenpää 1989. Ruotsin yrityksistä sopeutua määräyksen asettamiin vaatimuksiin ks. Petrén 1984 s. 53-57.

97 Ks. myös oikeusministeriön selvitys Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige, hallituksen lakiesitys Prop. 1987/88: 69 ja sen liitteenä oleva lakineuvoston lausunto, perustuslakivaliokunnan mietintö KU 1987/88: 38 sekä Holmberg – Stjernquist 1988 s. 53-54.

98 Hallituksen esityksen (Prop. 1987/88: 69 s. 23) perusteluissa rättsprövning-oikeussuojakeinon ala luonnehdittiin tältä osin seuraavasti: "Prövningen skall över huvud taget avse ett besluts förenlighet med rättsordningen i enlighet med principen om all maktutövnings lagbundenhet... Däremot skall prövningen inte avse en tillämpning av europakonventionens artiklar, eftersom dessa inte utgör någon del av vår inhemska rättsordning, låt vara att konventionens innehåll kan ha betydelse för tolkningen av svenska rättsregler."

99 Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten päätösten johdosta säädetyistä muista ruotsalaisista lainmuutoksista ks. Corell 1990 s. 112.

Drzemczewski 1987 s. 563). Tapauksen kansainvälinen luonne[100] ehkä selittää kansainvälisille velvoitteille annetun suuren merkityksen: "Vaikka yleissopimuksia ei siis ole saatettu osaksi Ruotsin oikeutta,... sovellettaessa ruotsalaista lakia rikoksentekijän luovuttamisesta syytetyn poissaollessa annettua tuomiota ei tule pitää pätevänä, jos se on syntynyt olosuhteissa, jotka ovat Ruotsin oikeusjärjestyksen perustavien periaatteiden ja mainittujen yleissopimusten Ruotsille asettamien velvoitteiden vastaisia" (s. 907).

Ratkaisussa HD 1988: 108 korkein oikeus (NJA 1988 s. 572-574) korosti, että hovioikeus voi evätä rikosasiassa pyydetyn suullisen käsittelyn (ks. rättegångsbalken 51: 21.3) vain painavasta syystä, ja viittasi erityisen pidättyvyyden perusteluna Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Ekbatani*-ratkaisuun (26.5.1988 A 134).[101]

Tämän tutkimuksen termein ratkaisuasetelma on luonnehdittavissa seuraavasti: Kyseessä on alunperin ollut *periaatepunninnan* luonteinen ratkaisutilanne, jossa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräys tuli korkeimman oikeuden mukaan ottaa huomioon kilpailevien periaatteiden painoon vaikuttavana oikeusjärjestyksen ulkopuolisena standardina. Korkeimpaan oikeuteen tapaus tuli ylimääräisenä muutoksenhakuna, jossa purkukynnyksen ("grovt rättegångsfel") ylittyminen oli säännön soveltamistilanne. Tapauksesta ks. myös Danelius 1989 s. 668

Tapauksessa HD 1989: 28 korkein oikeus viittasi Italiaa koskeneeseen ihmisoikeustuomioistuimen *Guzzardi*-päätökseen (6.11.1980 A 39) arvioidessaan[102], oliko Ruotsin ulkomaalaislain (1980: 376) tarkoittamaa matkustuskieltoa (kommunarrest) pidettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan ja Ruotsin hallitusmuodon 2 luvun 9 §:n tarkoittamana vapaudenriistona. Tuomioistuin viittasi myös itse sopimusmääräykseen, tosin korostaen ettei se ollut osa Ruotsin oikeusjärjestystä[103]. Varsinainen oikeuskysymys koski hallitusmuodon säännöksen soveltamisalaa. Lopputulemana oli liikkumisvapauden rajoitusten arviointi siinä määrin lieviksi, etteivät ne tehneet matkustuskiellosta vapaudenriistoa. Rajoitusten kohteena ollut ulkomaalainen ei voinut pätevästi vedota hallitusmuodon säännökseen (NJA 1989 s. 131-137; ks. myös Danelius 1989 s. 668; Bengtsson 1989 s. 680).

Ruotsissa on aika ajoin käyty keskustelua myös mahdollisuudesta "astua askel pitemmälle" (Danelius 1989 s. 668, ks. myös s. 669-670) eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja mahdollisesti eräiden muidenkin ihmisoikeussopimusten inkorporoinnista (Petrén 1984 s. 57-58; Danelius 1989a s. 72; Corell 1990 s. 116-118; Förhandlingarna 1988 s. 424-429, 432-433 441-445, 447-448 ja 451-452). Valtiosopimusten voimaansaattamista käsitellyt komitea (SOU 1974: 100 s. 98-99) suositteli sekä inkorporaatiomenetelmän että inkorporaatiota hyvin lähellä olevan menetelmän, sopimuksen ruotsinkielisen käännöksen lakina säätämisen[104], käyttöä aikaisempaa useammin.

---

100 Sekä Italia että Yhdysvallat olivat pyytäneet luovuttamista. Lisäksi samaa henkilöä koskenut Italian aikaisempi luovutuspyyntö oli evätty Saksan liittotasavallassa (s. 904-905). Korkein oikeus ei nähnyt estettä luovutukselle Yhdysvaltoihin, mutta katsoi että sitä koskevaan mahdolliseen päätökseen tuli sisällyttää kielto luovuttaa henkilöä edelleen Italiaan (s. 910).

101 "En särskild restriktivitet vid tolkningen av regeln är numera påkallad med hänsyn till att Europadomstolen... i ett mål mot svenska staten ansett..." (NJA 1988 s. 574)

102 "En viss ledning för bedömningen kan hämtas från Europarådsdomstolens praxis angående innebörden av begreppet frihetsberövande, ..." (NJA 1989 s. 135).

103 "...; även om konventionen inte utgör svensk rätt är det naturligt att dess ståndpunkt i rättighetsfrågor påverkar tolkningen av regeringsformen" (NJA 1989 s. 134). Lausuma ilmaisee varsin selkeästi, että oikeusjärjestyksen ulkopuolisella standardilla voi olla tulkintavaikutusta oikeusnormien – mukaan lukien perustuslaissa ilmaistut normit – soveltamisessa. Tekstissä esitetty tapausreferaatin jatko osoittaa, että standardiin tukeuduttiin säännön tulkinnassa ja että ihmisoikeusnormilla siten oli sääntövaikutusta.

104 Tämän tutkimuksen termein kyseessä on *transskriptio*.

3.2. Norja

Norjassa on Yhdysvaltain jälkeen maailman vanhin voimassa oleva kirjoitettu perustuslaki (1814; Norjan valtiosääntöhistoriasta ks. Andenæs 1986 s. 42-68; Tønnesson 1990; Eide 1990; Opsahl 1990 s. 169 ja Jyränki 1989 s. 283-334).[105] Siinä perusoikeussääntely on niukka ja pikemmin valtiovallan tointen rajoitusten kuin yksilöllisten oikeuksien muotoon kirjoitettu. Toisaalta perustuslain oikeudellista vaikutusta on tehostanut (perustuslaissa sääntelemätön) tuomioistuinten valta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Ihmisoikeussopimusten valtionsisäisessä asemassa Norjan nykyinen perusratkaisu on (vielä) sama kuin muissa Skandinavian maissa: niitä ei ole inkorporoitu osaksi kansallista oikeusjärjestystä vaan kansallinen lainsäädäntö on tarpeen mukaan muunnettu vastaamaan sisällöltään sopimusten asettamia velvoitteita. Oikeuskäytännössä ihmisoikeussopimukset saivat silti 1980-luvun kuluessa varsin huomattavan merkityksen, joka asiallisesti on ollut jopa suurempi kuin vahvemman muodollisen aseman sopimuksille antavassa Suomessa.

3.2.1. Perusoikeussuoja Norjassa

Norjan vanhan perustuslain perusoikeusluettelo on niukka ja epäsystemaattinen (ks. Jyränki 1989 s. 286; E. Smith 1990 s. 3 ja Andenæs 1986 s. 380-522). Sen säännökset kohdistavat osittain vaikutuksensa lainsäätäjään, mutta ovat ainakin suurimmaksi osaksi sovellettavissa suoraan myös tuomioistuimissa (SOU 1975: 29 s. 87; ks. myös Eide 1990 s. 54-55 ja Andenæs 1986 s. 520). Vaikka perustuslaki ei sisällä nimenomaista säännöstä tuomioistuinten mahdollisuudesta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, käytännössä tällainen valta kehittyi 1800-luvun kuluessa (ks. Eckhoff 1976, erityisesti s. 4-11; E. Smith 1990 s. 8; Riepula 1973 s. 30-31; Jyränki 1989 s. 306-313; Hidén 1988 s. 659 ja doktriinin kirjaavana korkeimman oikeuden ratkaisuna Rt 1918 s. 401-427). Tutkimisvaltaa on 1920-luvulta lähtien pidetty perustuslaintasoisesti suojattuna (Jyränki 1989 s. 313; Andenæs 1986 s. 351-352)[106]. Norjaa voidaan perustellusti pitää ainoana pohjoismaana, jossa lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen on "elävä realiteetti" (ks. E. Smith 1990a s. 117; instituution arvioinnista ks. myös E. Smith 1983 ja Hidén 1988 s. 658).

Norjan tuomioistuimet ovat parissakymmenessä tapauksessa kieltäytyneet soveltamasta perustuslainvastaisena pitämäänsä lakia.[107] Tapaukset ovat keskittyneet perustuslaissa olevan taannehtivan lainsäädännön kiellon (97 §) ja omistusoikeussäännöksen (105 §) materiaalisen

---

105 *Torkel Opsahl* (1989) on perustuslain 175-vuotisjuhlan yhteydessä arvioinut kokonaisuudistuksen tarpeellisuutta ja mahdollisuutta. Opsahl esittää uuden perustuslain lähtökohtina paitsi tähänastisen valtiosäännön kolme sukupolvea (oikeusvaltio, demokratia, hyvinvointivaltio) joukon uusia avainsanoja: oikeusturva, tehokkuus, rationaalisuus, humanismi, pluralismi, sosiaalinen hyvinvointi, kansainvälisyys rauhan, turvallisuuden ja yhteistyön puolesta sekä vastuu resursseista ja ympäristöstä (s. 463-464).

106 Perustuslain vanhentuneisuudesta johtuen valtiosääntöisellä tavanomaisoikeudella (konstitusjonelle sedvanerett) on Norjassa huomattava merkitys, joskaan itse käsite ei ole ongelmaton; ks. Helgesen 1977; Andenæs 1986 s. 25-30 ja Jyränki 1989 s. 301.

107 SOU 1975: 29 s. 120 mukaan kieltäytymistapauksia oli kaikkiaan 19, joista viisi kohdistui yhteen ja samaan lakiin ja kaksi erääseen toiseen lakiin. Lisäksi kolmessa tapauksessa korkein oikeus on myöhemmin pitänyt perustuslainvastaiseksi toteamaansa säännöstä perustuslainmukaisena ja siten soveltamiskelpoisena. Kolme vuoden 1931 jälkeistä tapausta olivat vuosilta 1952 (sota-ajan pakolaishallituksen antama säädös), 1956 (Oslon alioikeus, laki) ja 1964 (korkein oikeus, laki).

noudattamisen kontrolliin, korkeimpaan oikeuteen (Høyesterett)[108] ja ajanjaksoon 1890-1931 (Eckhoff 1976; Eide 1990 s. 40 ja 51-54; SOU 1975: 29 s. 87-88 ja 115-128). Lakien perustuslainmukaisuuden tutkinta kehittyi Norjassa nimenomaan varallisuusoikeuksien suojaksi (ks. Eckhoff 1976). Tämä on nähty osoituksena instituution merkityksestä yleisen äänioikeuden edustaman demokratisoitumisen vastapainona (Jyränki 1989 s. 311-312; ks. myös Eckhoff 1976 s. 28-34).

Norjalaisten yleisten tuomioistuinten harjoittamassa konkreettisessa normikontrollissa lopputuloksena on tuomioistuimen kieltäytyminen soveltamasta perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lakia, ei yleinen lain pätemättömäksi julistaminen (Andenæs 1986 s. 203 ja 352; E. Smith 1990 s. 9-10; E. Smith 1990a s. 88; SOU 1975: 29 s. 119). Ainakin korkeimman oikeuden päätöksellä on kuitenkin yleistä prejudikaattivaikutusta samankaltaisissa asioissa (E. Smith 1990 s. 10; E. Smith 1990a s. 89; Eckhoff 1976 s. 3; prejudikaattien merkityksestä Norjassa ks. Eckhoff 1971 s. 152). Tuomioistuimet antavat lain ja perustuslain suhteen arvioinnissa painoa myös sille, onko parlamentti kiinnittänyt jo säätämisvaiheessa huomiota asiaan (ks. Andenæs 1986 s. 354-355 ja korkeimman oikeuden ratkaisu Rt 1976 s. 1-36[109], ks. s. 6)

Oikeuskäytännössä perustuslain säännöksille on annettu tulkinnallista vaikutusta tilanteissa, joissa ei ole ollut kysymys lain perustuslainmukaisuuden tutkimisesta (Eckhoff 1976 s. 4; Andenæs 1986 s. 357-358; E. Smith 1990a s. 93 ja 102-114). Itse asiassa perustuslainmukaisen laintulkinnan ajatus vakiintui jo ennen lakien perustuslainmukaisuuden tutkintaa, joka kehittyi liukuen perustuslain tulkinnallisesta vaikutuksesta (ks. Jyränki 1989 s. 306). Lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen käytännön merkityksen on arvioitu vähentyneen (ks. Eckhoff 1976). Silti niiden tapausten osuus, joissa korkein oikeus on sisällyttänyt päätökseensä vakavaa valtiosääntöoikeudellista argumentaatiota, on vuoden 1974 jälkeen palannut takaisin toisen maailmansodan jälkeisen kauden "normaalitasolle" (E. Smith 1990a s. 101; ks. myös s. 114-119 jossa puhutaan jopa tuomioistuinkontrollin "renessanssista"). Taannehtivan lainsäädännön kiellon (97 §) osuus tapauksissa on alentunut samalla kun sananvapauden (100 §), omaisuudensuojan (105 §), uskonnonvapauden (2.1 §) ja perustuslaintasoisiksi tulkittujen mutta perustuslakiin kirjoittamattomien ihmisoikeusnormien (ks. Rt 1983 s. 1004-1024)[110] osuus on noussut (E. Smith 1990a s. 102).

> Høyesterettin tuoreessa käytännössä lähelle lain toteamista perustuslainvastaiseksi tuli ns. *Kløfta*-ratkaisu (Rt 1976 s. 1-36). Uudessa laissa säädettiin pakkolunastuskorvauksen perusteeksi omaisuuden käyttöarvo (siihenastisen käytön perusteella määräytyvä hinta) vaihtoarvon (potentiaalinen hinta realisointitilanteessa) sijasta. Korkeimman oikeuden enemmistön mukaan lakia oli perustuslain 105 §:ssä säädetyn täyden korvauksen vaatimuksen vuoksi tulkittava ottaen korvausperusteeksi omaisuuden vaihtoarvo, milloin se johti lain esitöiden ja sanamuodon mukaista korvausperustetta

---

108 Norjan Høyesterett toimii yleensä viiden jäsenen jaostoina. Kaikkien 18 jäsenen täysistunto järjestetään muun muassa kun ratkaisu on jaoston kahden tai useamman jäsenen mielestä perustettava siihen, että laki on ristiriidassa perustuslain kanssa. Jaostoratkaisuissakin saatetaan silti viitata perustuslakiin muulla tavoin. Ks. lähemmin E. Smith 1990a s. 94.

109 "Jeg finner det klart at Stortingets forståelse av lovens forhold til slike grunnlovsbestemmelser må spille en betydelig rolle når domstolene skal avgjøre grunnlovmessigheten, og domstolene må vise varsomhet med å sette sin vurdering over lovgiverens... Jeg finner også grunn till å presisere at domstolene uten videre må akseptere lovgiverens politiske vurderinger... Spørsmålet kan bare være om den måte Stortinget har realisert sine intensjoner på, er forenlig med grunnloven." (s. 6)

110 Ratkaisu koski välillisesti Norjan aborttilainsäädäntöä ja siinä todettiin, ettei laki ollut ristiriidassa "lainsäätäjää sitovien kirjoittamattomien, perustuslain luonteisten oikeusperiaatteiden" kanssa. Tällaiseksi "positiivisen lainsäädännön yläpuoliseksi oikeusperiaatteeksi" todettiin "ihmiselämän, myös syntymättömän elämän, kunnioitus" (Rt 1983 s. 1018). Ks. myös E. Smith 1990a s. 111-112.

suurempaan korvaukseen (s. 14). Tässä korkein oikeus saattoi tukeutua lain sisältämään poikkeusmahdollisuuteen, joka tosin sanamuotonsa mukaan ei ollut tarkoitettu käsillä olevan kaltaisiin tilanteisiin (s. 12). Lakia ei nimenomaisesti todettu perustuslain vastaiseksi. Päätöksen perustelut sisälsivät avointa argumentaatiota lainsäätäjän ja tuomioistuinten nykyisistä toimivaltasuhteista perustuslain eri osien tulkinnassa. Lainsäätäjän osuus perustuslaintulkinnassa katsottiin suurimmaksi ja tuomioistuinten lakeihin kohdistuva tutkintavalta vastaavasti suppeimmaksi valtioelinten välisen toimivallanjaon kysymyksissä. Taloudelliset oikeudet (omistusoikeus, sopimusvapaus) muodostavat välikategorian, ja perustavanlaatuisten ihmisoikeuksien (mm. sananvapaus) yhteydessä tuomioistuinten lakien perustuslainmukaisuuteen kohdistuva kontrolli on laajimmillaan (ks. Rt 1976 s. 5-6 ja vrt. vähemmistön samansuuntainen mutta pitemmälle menevä erottelu s. 22; tapauksesta ks. myös E. Smith 1990a s. 96-100; Bengtsson 1989 s. 678-679; Andanæs 1981 s. 336; Smith 1982 s. 12-15).

Eivind Smithin (1990 s. 97) mukaan korkeimman oikeuden tulkinta lain sisällöstä oli selvästi ristiriidassa lain sanamuodon ja lainsäätäjän tarkoituksen kanssa. Siten lakia todellisuudessa, joskaan ei muodollisesti, jätettiin soveltamatta.

3.2.2. Kansainvälinen oikeus ja Norjan oikeus

Perustuslain 26 §:n (vuoden 1931 muodossa; sitä edeltävästä tilanteesta ks. Kaira 1932a s. 245-248) mukaan Norjassa vaaditaan parlamentin (Stortinget)[111] suostumus kansainvälisen sopimuksen ratifioinnille, jos sopimus on erityisen tärkeä taikka edellyttää lainsäädäntöä tai muuta parlamentin päätöstä. Lainsäädäntöä edellyttäviksi katsotaan paitsi sopimukset, jotka suoraan edellyttävät uuden lain säätämistä, myös voimassa olevan lain kanssa ristiriidassa olevat sopimukset sekä sopimukset, jotka koskevat yksilön oikeuksia sillä tavoin, että niistä tulisi säätää lain tasolla (Andenæs 1986 s. 300-301; NOU 1972: 16 s. 51-59; SOU 1974: 100 s. 180).

Perinteisen norjalaisen dualismitulkinnan mukaan kansainvälisten sopimusten määräykset ovat Norjan oikeudesta erillisiä, sen ulkopuolisia normeja (ks. Aall 1989 s. 616). Silti Norjan oikeusjärjestys on varsin avoin kansainvälisoikeudellisten normien vaikutukselle (Dolva 1990 s. 123). Sopimusnormien valtionsisäiseksi voimaansaattamiseksi on käytettävissä useita vaihtoehtoisia menettelytapoja (ks. myös NOU 1972: 16 s. 32-40), joiden välillä valinta tapahtuu pragmaattisin perustein.[112]

Inkorporaatiossa norjalaiseen säädökseen sisällytetään viittaus kansainväliseen sopimukseen, jonka normit tulevat viittauksen kautta sovellettaviksi valtionsisäisesti (ks. Helgesen 1982 s. 55-56, jossa mainitaan esimerkkinä mm. vuoden 1893 merilaki; Rud 1989 s. 51; Eckhoff 1971 s. 252; NOU 1972: 16 s. 34). Niissä harvoissa tapauksissa, joissa sopimus inkorporoidaan osaksi Norjan oikeusjärjestystä, vaaditaan parlamentin hyväksymispäätöksen ohella erillinen lainsäädäntöpäätös voimaansaattamisesta (menettelytavasta tarkemmin ks. Andenæs 1986 s. 310-311).

Vuonna 1973 Haagissa laadittu lainvalintaa tuotevastuussa koskeva sopimus inkorpo-

---

111 Yksillä vaaleilla valittu Stortinget toimii osittain jakautuneena Lagtingetiin ja Odelstingetiin, ks. Andenæs 1986 s. 150-151. Sopimusten ratifiointiin antaa suostumuksen Stortingetin yhteisistunto, ks. myös Aall 1989 s. 620.

112 Lisäksi Norjan perustuslaissa on niin sanottu EY-säännös, vuonna 1962 säädetty 93 §: parlamentin suostumus sopimukseen, jolla luovutetaan julkista valtaa kansainväliselle järjestölle, edellyttää kolmen neljänneksen määräenemmistöä (ks. Andenæs 1986 s. 315-324; Eckhoff 1971 s. 268-269).

roitiin Norjassa 9.4.1976 annetulla lailla (nro 18). Laki sisältää voimaantulosäännöksen ohella vain suomalaista blankettilakikäytäntöä muistuttavan säännöksen ("...konvensjonen... gis lovs kraft her i riket"), tosin sikäli suomalaista käytäntöä täsmällisempänä, että Norjan tekemään varaumaan viitataan itse lakitekstissä "artikkel 8 nr. 9 om foreldelse ikke skal komme til anvendelse"). Stortingetin lain muodossa tekemä hyväksymispäätös ja norjankielinen sopimusteksti julkaistiin samana päivänä säädöskokoelman (Norsk Lovtidend) numerona 19.

Inkorporaatiovaihtoehtoon liittyy läheisesti *delegaatio* voimaansaattamismuotona. Siinä laki sisältää viittauksen hallitusvallan mahdollisuuteen voimaansaattaa tiettyä alaa koskevia kansainvälisiä sopimusnormeja. Ratkaisu on omaksuttu esimerkiksi kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevien sopimusten ja YK:n turvallisuusneuvoston sitovien päätösten voimaansaattamisessa (ks. Helgesen 1982 s. 55; Eckhoff 1971 s. 252).

Norjan lainsäädäntö sisältää useita *erityislausekkeita* kansainvälisen oikeuden etusijasta. Tällaisen säännöksen kautta kansainvälinen oikeus voi tulla suoraan sovellettavaksi norjalaisessa tuomioistuimessa.[113] Esimerkiksi rikoslain 14 § rajoittaa selväsanaisesti norjalaisperäisten normien soveltamista[114] (ks. vastaavasti 1981 rikosprosessilain 4 §[115]; ulkomaalaislain 4 §[116] ja rikoksentekijöiden luovuttamista koskevan vuodelta 1975 olevan lain 26 §; Andenæs 1986 s. 7 ja 9; Eckhoff 1971 s. 265; Aall 1989 s. 617 ja 624-627; Dolva 1990 s. 127; NOU 1972: 16 s. 32). *Jan Helgesen* (1982 s. 53; ks. myös Aall 1989 s. 624) kutsuu ratkaisua "osamonismiksi" tai "sektorimonismiksi".

Jørgen Aall (1989 s. 624) sanoo rikosprosessilain 4 §:n säännöksestä seuraavan, että sopimusmääräykset "menevät muodollisen lain edelle". Kyseessä on siis norjalaisperäisten oikeusnormien soveltamisalan rajoitus ja siten tämän tutkimuksen termein kansainvälisten normien sääntövaikutus. KP-sopimuksen noudattamisesta antamassaan toisessa määräaikaiskertomuksessa Norjan hallitus on luonnehtinut säännöstä siten, että sen seurauksena KP-sopimuksen 14 artikla on "suoraan sovellettavissa" rikosprosessissa (CCPR/C/42/Add.5 s. 15). Säännöksestä seuraa esimerkiksi, että KP-sopimuksen 14 artiklaa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa, jotka molemmat koskevat syytetyn vähimmäistakeita, voidaan soveltaa suoraan norjalaisessa rikosprosessissa (Aall 1989 s. 625). Aallin (1989 s. 624-627) mukaan osamonismia koskevat säännökset voivat oikeuttaa tuomioistuimen soveltamaan vastaavalla tavalla kansainvälisiä sopimusmääräyksiä myös varsinaisen "monistisen sektorin" ulkopuolella olevassa, mutta sitä muistuttavassa asiassa, esimerkiksi kurinpitomenettelyssä. Muutoin jouduttaisiin *valtionsisäisesti* oikeusnormien harmoniaongelmiin (mm. yhtäläisen kohtelun vaatimuksen vuoksi) sekä *kansainvälisoikeudellisesti* ristiriitaan ihmisoikeussopimusten kanssa, koska Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut 6 artiklan perustavien oikeussuojatakeiden voivan eräissä tapauksissa koskea myös kurinpitomenettelyä.

Eräillä yksityisoikeuden keskeisillä alueilla on puolestaan valittu *toistamisen* (gjengivelse = "uudelleensäätäminen") menetelmä (ks. Helgesen 1982 s. 54; Eckhoff 1971 s. 252; Rud 1989

113 Olen toisessa pääluvussa käyttänyt menetelmästä nimeä *referenssi*.

114 "Anvendelsen af ovenstaaende Regler begrænses ved de i Folkretten anerkjendte Undtagelser."

115 "Lovens regler gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat."

116 Vuodelta 1987 olevan säännöksen mukaan lakia on sovellettava Norjaa velvoittavien kansainvälisten sopimusten mukaisesti, milloin sopimusmääräysten tarkoituksena on ulkomaalaisten aseman parantaminen. KP-sopimuksen noudattamisesta annetun Norjan toisen kertomuksen mukaan muun muassa KP-sopimus on "relevanssiltaan ja painoltaan ratkaiseva argumentti", kun ulkomaalaislakia sovelletaan norjalaisissa tuomioistuimissa. Jos lain soveltaminen johtaisi ristiriitaan Norjan kansainvälisten sitoumusten kanssa "tuomioistuinten tulee olla soveltamatta lakia" (CCPR/C/42/Add.5 s. 15).

s. 51, joka kutsuu menetelmää transskriptioksi[117]; Andenæs 1986 s. 311 puolestaan kutsuu sitä transformaatioksi). Esimerkiksi Norjan vekseli- ja shekkilait ovat suora käännös kansainvälisen sopimuksen muodossa laaditusta mallilaista (samoin kuin esimerkiksi Suomessa).

Ihmisoikeussopimusten suhteen on toistaiseksi valittu *(passiivisen) transformaation* malli, jossa kotimaiseen oikeuteen ei sisällytetä minkäänlaista viittausta sopimukseen vaan joko muutetaan lainsäädäntöä sopimuksen määräyksiä vastaavaksi tai tyydytään toteamaan sisäisen oikeustilan jo vastaavan sopimuksen asettamia velvoitteita (Helgesen 1982 s. 57).[118]

3.2.3. Ihmisoikeussopimukset Norjassa

Norja ratifioi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vuonna 1952 tehden tilapäisen[119] varauman uskonnonvapautta koskevaan 9 artiklaan (Drzemczewski 1983 s. 131). Sopimukseen liittyminen ei aikaansaanut sopimusmääräysten valtionsisäistä voimassaoloa vaan voimaansaattamismenetelmänä oli passiivinen transformaatio. Lainsäädännön läpikäynti ei ollut erityisen systemaattista, sillä ainakin hallinnollisten vapaudenriistojen alueella oikeustila muutettiin sopimuksen mukaiseksi vasta vuonna 1969 (Dolva 1982 s. 11; Dolva 1990 s. 125-127).

Norjassa inkorporaation puuttumisesta ei tehdä yhtä kategorisia johtopäätöksiä kuin Ruotsissa. Ruotsalaista doktriinia vastaavasti katsotaan, että kansallisia lakeja tulee tulkita kansainvälisten sopimusten avulla, ja lakien presumoidaan olevan sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden kanssa (Helgesen 1982 s. 30 ja 89-108; Andenæs 1986 s. 7-8; Smith – Smith 1982 s. 135; Eckhoff 1971 s. 266; Aall 1989 s. 630-631; Norjan hallituksen edustajan vastaus KP-sopimuksen nojalla annetun ensimmäisen kertomuksen käsittelyssä, CCPR/C/SR.79 s. 2).

Suoranaisten ristiriitatilanteiden suhteen on esitetty erilaisia ratkaisuja, eikä Norjan oikeuden kantana enää[120] voida pitää Ruotsissa vallitsevaa näkemystä sopimusmääräyksen väistymisestä edes selvän konfliktin tilanteessa (ks. Helgesen 1982, passim.; Drzemczewski 1983 s. 132-135; Wold 1963 s. 358; Aall 1989 s. 630; Smith – Smith 1982 s. 225; vrt. kuit. Andenæs 1986 s. 6-8 ja 384). Pikemminkin vallitseva kanta voidaan *Jan Helgesenin* tavoin esittää siten, että koko ristiriidan käsitettä pidetään tarpeettomana (Helgesen 1979 s. 6 ja 10; ks. myös Eckhoff 1987 s. 279 ja 282; Dolva 1982 s. 12-13[121]; Dolva 1990 s. 131; Andenæs 1986 s. 356). Tuomarien tehtäväksi jää löytää jokaisessa yksittäisessä tapauksessa ratkaisu, joka estää sopimusloukkauksen. Myös *Carsten Smithin* (ks. Smith 1979 sekä Smith – Smith 1982 s. 215-219) edustama näkemys, jonka mukaan ihmisoikeussopimusten määräykselle tulisi inkorporaation puuttumisesta huolimatta konfliktitilanteessa antaa etusija norjalaisperäiseen lakiin nähden, on

---

117 Olen käyttänyt samaa termiä toisessa pääluvussa.

118 Vrt. Rud 1989 s. 51, joka kutsuu vain jälkimmäistä vaihtoehtoa passiiviseksi transformaatioksi; ks. myös Aall 1989 s. 619; Norjan ensimmäinen kertomus KP-sopimuksen toteuttamisesta, CCPR/C/1/Add.5 s. 1; rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen noudattamista valvovalle komitealle vuonna 1976 esitetty täydentävä selvitys, CERD/C/R.78/Add.9 s. 1-4.

119 Varauma tehtiin perustuslaissa olleen jesuiittakiellon vuoksi. Se kumottiin 1954, ja varauma poistettiin. Silti Norjan lainsäädäntöön jäi uskonnonvapauden kannalta ongelmallisia kohtia (ks. mm. Dolva 1982 s. 11).

120 Helgesen (1982 s. 11-41) osoittaa, että jo alkuperäisessä muodossaan norjalainen doktriini on ollut varsin vivahteikas, joskin siitä sittemmin (selvimmin 1930-luvulla) on tehty yksinkertaistavia johtopäätöksiä.

121 Dolvan (1989 s. 173) mukaan todellisen ristiriitatilanteen eteen jouduttaisiin vain siinä hypoteettisessa tilanteessa, että kansallinen lainsäätäjä täysin tietoisesti hyväksyisi ihmisoikeussopimuksen kanssa ristiriitaisen lain. Ks. myös Helgesen 1982 s. 97.

saanut laajahkoa kannatusta (ks mm. Aall 1989 s. 630-631). Høyesterettin jäsen *Trond Dolva* (1990 s. 131) on perustellut asiallisesti saman kannan seuraavasti: tapauksissa joissa lainsäätäjä ei tietoisesti ole säätänyt ihmisoikeussopimuksen kanssa ristiriidassa olevaa lakia, lain soveltajan on luonnollista ottaa lain sanamuodon sijasta ratkaisun perustaksi lainsäätäjän oletettu tahto olla loukkaamatta ihmisoikeussopimuksia. Dolvan kanta on eräs tapa ilmaista niin sanottu *presumtiosääntö.*

Esimerkiksi KP-sopimuksen yksilövalitustapauksessa *A. ja S. N. v. Norja* (valitus 224/1987) Norjan hallitus esitti vastineessaan, että norjalaiset tuomioistuimet saattavat antaa valtionsisäisen voimaansaattamisen puuttumisesta huolimatta etusijan ihmisoikeussopimuksen määräyksille, jopa suhteessa sopimuksen ratifiointia myöhempään lakiin (Report 1988 s. 248-249; ks. myös Eckhoff 1987 s. 267).

Kuvatulla argumentaatiolla on välitön yhteys norjalaiseen avoimeen oikeuslähdeoppiin, jossa operoidaan käsitteiden *relevanssi* ja *paino*[122] avulla (ks. Eckhoff 1971 s. 270-303 ja 1987 s. 265; Dolva 1982 s. 12; Aall 1989 s. 617 ja 637; Boe – Helgesen 1989 s. 22-47). Edellinen termi koskee sitä, mille argumenteille tai oikeuslähdetekijöille lainkäyttäjä saa ratkaisutilanteessa antaa merkitystä. Relevanteista oikeuslähteistä päädytään ratkaisuun niiden harmonisoinnin kautta, suorittamalla kokonaisharkinta eri oikeuslähdetekijöiden painosta. Operaatio on avoin myös reaalisille argumenteille ja arvostuksille (ks. myös Dolva 1990 s. 128). Normikollisiotilanteetkin pyritään ratkaisemaan painodimensiolla eikä muodollisilla säännöillä jonkin normin syrjäytymisestä (ks. erityisesti Helgesen 1979; vrt. Eckhoff 1969). Norjalainen oikeuslähdeoppi on havainnollinen esimerkki siitä, miten koko oikeusjärjestys voidaan mieltää periaatteen luonteisten normien kokonaisuudeksi. Toisaalta Norjassakin ihmisoikeusnormien vaikutus ilmenee usein muiden normien soveltamisalan tulkinnassa, mikä tekee oikeutetuksi puhua niiden *sääntövaikutuksesta.*

Esimerkiksi Helgesenin (1977 s. 235-236; 1979 s. 12; 1982 s. 89 ja 105; vrt. Eckhoff 1987 s. 284) mukaan *lex superior* on vasta "näkökohta, jolla on oma suhteellinen painonsa"[123]. Hänen mukaansa "kansainvälinen oikeus", "sääntö" ja "soveltaminen" ovat kaikki epämääräisiä termejä, ja koko ongelma "kansainvälisoikeudellisten normien valtionsisäisestä soveltamisesta" voitaisiin ilmaista paremmin: "alkuperältään kansainvälisten normifragmenttien, normatiivisten lausumien tai argumenttien relevanssi ja paino norjalaiselle lainkäyttäjälle" (Helgesen 1982 s. 69-70). Uusi kysymyksenasettelu johtaa myös perinteisestä skandinaavisesta dualismitulkinnasta poikkeaviin johtopäätöksiin: On selvää, että alkuperältään kansainväliset normatiiviset lausumat ovat relevantteja oikeuslähdetekijöitä tai argumentteja; kysymys on pelkästään niiden painosta (Helgesen 1982 s. 71). KP-sopimuksen noudattamisesta antamassaan toisessa määräaikaiskertomuksessa Norjan hallitus luonnehti sopimuksen valtionsisäistä asemaa seuraavasti: "yleissopimukseen on mahdollista vedota tuomioistuimissa, ja se on painoltaan huomattava relevantti oikeuslähde Norjan oikeuden tulkinnassa ja soveltamisessa" (CCPR/C/42/Add.5 s. 2, missä lisäksi viitattiin referenssimenetelmää tai "sektorimonismia" toteuttaviin eräiden lakien erityislausekkeisiin, joilla sopimusmääräysten asemaa on vahvistettu).

---

122 Sanaparin "relevans og vekt" rinnalla Norjassa käytetään myös käsitteitä "relevans of gjennomslagskraft" (esim. Aall 1989 s. 613 ja 615), jolloin jälkimmäinen termi ("läpilyöntivoima") sisältää painodimension ohella ainakin mahdollisuuden varsinaisesta (sääntöjen) normihierarkiasta.

123 "et hensyn av relativ vekt". Helgesen konkretisoi myös: "Ved konflikt mellom grunnlov og lov har grunnloven stor vekt" (s. 236). Ks. myös Ørebech 1987, joka valottaa *lex superior* -"periaatteeseen" liittyvää norjalaista keskustelua sekä norjalaisen nykykeskustelun taustahahmona Ross 1953 s. 153-157.

Eräs ihmisoikeusmääräysten vaikutustapa on vastaaviin perusoikeussäännöksiin kohdistuva tulkintavaikutus. Välillisesti ihmisoikeusnormit voivat siten vaikuttaa myös lakien perustuslainmukaisuuden tutkinnassa (Andenæs 1986 s. 384).

Norja on liittynyt kaikkiin keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin (ks. Hannikainen 1990 s. 336 ja Dolva 1990 s. 124-125). Se on pohjoismaisen mittapuun mukaan tehnyt vain vähän varaumia (ks. Rosas 1986 s. 169; Rosas 1988b s. 425).

Rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen transformoimiseksi Norjan rikoslakiin lisättiin vuonna 1970 sopimuksen 4 ja 5 artiklojen edellyttämät kaksi säännöstä (135 a ja 349 a §; ks. Norjan hallituksen ensimmäinen kertomus sopimuksen toteuttamisesta, CERD/C/R.25/Add.4 s. 1-2)[124]. Hallituksen kolmannessa kertomuksessa todettiin, etteivät yleissopimuksen 2 (1)(a-b) ja 4 (c) artiklat, jotka asettivat velvoitteita sopimusvaltioille, olleet suoraan sovellettavissa norjalaisissa tuomioistuimissa (CERD/C/R.78/Add.7 s. 1; ks. myös CERD/C/R.78/Add.9 s. 1-4).

TSS-sopimuksen noudattamisesta antamassaan ensimmäisessä kertomuksessa Norjan hallitus esitti, että TSS-oikeuksien alueella lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisella ei ole juuri merkitystä, koska vain perustuslain 110 § (oikeus työhön) koskee TSS-oikeuksia ja senkin oikeudellinen merkitys on epäselvä[125]. Tämän vuoksi tavallinen lainsäädäntö on TSS-oikeuksien turvaamisessa tärkeintä, ja kun myös taloudelliset aspektit ovat merkittäviä, poliittinen tahto on viime kädessä ratkaiseva TSS-oikeuksien toteuttamisessa (E/1978/8/Add.12 s. 1-2). Vaikka *Jørgen Aallin* (1989 s. 614-615) mukaan TSS-oikeuksien merkitys ei ole klassisia vapausoikeuksia vähäisempi, kysymys ihmisoikeussopimusten määräysten asemasta norjalaisina oikeuslähteinä liittyy korostetusti perinteisiin vapausoikeuksiin.

3.2.4. Norjan Høyesterett ihmisoikeussopimusten soveltajana

Norjalaisessa oikeuskäytännössä dualistiseen lähtökohtaan valtionsisäisen ja kansainvälisen oikeuden periaatteellisesta erillisyydestä on viitattu ratkaisun premissinä (esim. Rt 1945 s. 13-20 ja 232-235). Silti tuomioistuimet ovat välttäneet ilmaisemasta sitä johtopäätöstä, että ristiriitatilanteessa kansainvälinen oikeus väistyisi (ks. Helgesen 1982 s. 42-44). Tuomioistuimet eivät koskaan ole torjuneet kansainvälisoikeudellisten argumenttien relevanssia sillä perusteella, etteivät kansainvälisen oikeuden normit ole osa Norjan oikeusjärjestystä (Dolva 1990 s. 128). Esimerkiksi korkeimman oikeuden (Høyesterett) linjana on jo perinteisesti ollut ristiriidan välttäminen tulkitsemalla jompaakumpaa normia rajoittavasti (ks. Helgesen 1982 s. 44-51, missä referoidaan perusteellisesti useita korkeimman oikeuden ratkaisuja). Useimmiten ihmisoikeussopimuksilla ei kuitenkaan ole ollut ratkaisevaa vaikutusta jutun lopputulokseen niissäkään tapauksissa, joissa sopimuksiin viitattiin (Aall 1989 s. 632). Norjalaisten tuomioistuinten argumentointitavalle tunnusomaista on perusteellinen vastaaminen kaikkiin jutun osapuolten esittämiin väitteisiin – myös lain sisältöä koskeviin. Ainakin Norjan korkeimmalle oikeudelle tyypillistä on myös, että valtiosääntö- tai kansainvälisoikeudellisia argumentteja käsitellään

124 Säännökset ovat sittemmin johtaneet rangaistuksiin norjalaisissa tuomioistuimissa. Ks. yleissopimuksen noudattamisesta annettujen kertomusten liitteet, CERD/C/22 liitteet I-II, CERD/C/107 liite I ja CERD/C/132/Add.5 liite II.

125 Samassa yhteydessä (s. 2) säännöstä luonnehdittiin "manifestiksi" ja "sitovaksi poliittiseksi julistukseksi", minkä lisäksi sen todettiin olevan vailla tuomioistuinteitse toteutettavaa vaikutusta. Kertomuksen käsittelyn jälkeen (vuonna 1988) Norjan perustuslakiin on lisätty KP-sopimuksen 27 artiklaa vastaava, osin TSS-tyyppinen säännös saamelaisten erityissuojasta.

sellaisissakin ratkaisuissa, joissa se lopputuloksen kannalta ei olisi välttämätöntä (ks. E. Smith 1990a s. 111-114).

Ensimmäisissä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja KP-sopimukseen viittaavissa korkeimman oikeuden ratkaisuissa tyydyttiin lyhyesti toteamaan, ettei sopimusta ollut loukattu (Aall 1989 s. 632 ja Dolva 1990 s. 128-129; ks. Rt 1961 s. 1350-1354; 1966 s. 476-488 ja 1974 s. 935-949).

> Tiettävästi ensimmäinen viittaus Euroopan ihmisoikeussopimukseen oli sittemmin Euroopan ihmisoikeustoimikunnassa tutkimatta jätetty tapaus *Iversen v. Norja* (valitus 1468/62, Yearbook ECHR 1963 s. 278-332). Omassa ratkaisussaan (Rt 1961 s. 1350-1354) Norjan korkein oikeus perusteli, miksi vastavalmistuneille hammaslääkäreille säädetty pakollinen työpalvelu pohjois-Norjassa ei ollut pakkotyötä: kysymys oli lyhytaikaisesta, hyvin palkatusta työstä omassa ammatissa ja liittyen välittömästi opintojen loppuunsaattamiseen (s. 1351). Kun ristiriitaa ihmisoikeussopimuksen kanssa ei tuomioistuimen mukaan ollut, ei ollut "tarpeen mennä kysymykseen siitä, kumman tulisi ristiriitatilanteessa saada etusija".
>
> Myös ratkaisu Rt 1966 s. 476-488 koski samaa asiaa. Siinä korkein oikeus ensin viittasi Euroopan ihmisoikeustoimikunnan Iversenin tapauksessa tekemään päätökseen osoituksena siitä, ettei ristiriitaa ollut. Tämän jälkeen Euroopan ihmisoikeussopimukseen tukeuduttiin Norjan perustuslain tulkinnan apuneuvona (s. 482).

Ihmisoikeussopimusten ja erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen[126] merkitys Norjan korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä kasvoi voimakkaasti 1970-luvun lopussa ja 1980-luvun aikana (Dolva 1989 s. 173). Aallin (1989 s. 632-633) mukaan kansainvälisen normin sisältöön on paneuduttu varhaisia tapauksia perusteellisemmin, mikä ilmentää valmiutta soveltaa ihmisoikeussopimuksia tarvittaessa suoraankin. Johtopäätöksenä kuitenkin on yleensä ollut, ettei Norjan lainsäädäntö tai alemman asteen ratkaisu ollut ristiriidassa sopimusmääräyksen kanssa (Rt 1977 s. 1207-1210; 1978 s. 662-664; 1981 s. 770-780; 1982 s. 241-350; 1985 s. 1444-1445 ja 1987 s. 1285-1288).

> Tapauksessa Rt 1977 s. 1207-1210 arvioitiin merimieseläkelain erään säännöksen suhdetta KP-sopimuksen 14 (7) ja 26 artikloihin *(ne bis in idem* ja syrjinnän kielto). Ensiksi mainittu sopimusmääräys oli esillä myös tapauksessa Rt 1978 s. 662-664, joka koski aseistakieltäytyjän tuomitsemista toistamiseen asepalveluksesta pois jäämisestä. Myös tapaus Rt 1981 s. 770-780 koski KP-sopimusta, artiklojen 7 (kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kielto), 9 (henkilökohtainen vapaus) ja 10 (vapautensa menettäneiden inhimillinen kohtelu) merkitystä psykiatrisessa hoidossa. Kun kahdessa ensiksi mainitussa ratkaisussa korkein oikeus vain perustellen totesi, ettei sopimusta ollut loukattu, kolmannessa tapauksessa se lisäksi päätti, että henkilön tahdonvastainen hoito oli lopetettava.
>
> Tapauksessa Rt 1987 s. 1285-1288 vakavasta rikoksesta syytetty valittaja oli väittänyt vangittuna pitämisensä olevan ristiriidassa erään vuonna 1965 hyväksytyn Euroopan neuvoston ministerikomitean päätöslauselman sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 (1)(c) artiklan kanssa. Korkein oikeus totesi, ettei ministerikomitean päätöslauselma "ollut jäsenvaltioita velvoittava" eikä siitä siten voinut johtaa Norjan lakiin sisältymättömiä ehtoja vangitsemiselle. Silti päätöksessä todettiin, ettei Norjan laki ollut ristiriidassa ministerikomitean päätöslauselman periaatteiden kanssa. Ihmisoikeussopimuksen määräys puolestaan ei antanut "perusteita rikosprosessilain 172 §:n supistavalle tulkinnalle" (s. 1288).[127]

126 Euroopan ihmisoikeussopimus on vuodesta 1987 lähtien sisältynyt Norjan lakikirjaan (Norges Lover), Dolva 1990 s. 132.

127 Erottelu suhtautumisessa suositusluonteiseen päätöslauselmaan ja velvoittavaan ihmisoikeussopimukseen on mielenkiintoinen. Vaikka korkein oikeus viittaamalla suositukseen antoi sille oikeudellista relevanssia, se korosti ettei päätöslauselma ollut Norjaa sitova. Pohjoismaisen transformaatio-

Tuoreessa ratkaisussa Rt 1990 s. 380-382 Norjan korkein oikeus näyttää suhtautuvan norjalaiseen lakiin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin periaatteessa samalla tavalla, kun valittaja on esittänyt väitteen normiristiriidasta. Tuomioistuin perusteli, miksi alemman asteen ratkaisu ei ollut vastoin ihmisoikeusnormia ja hylkäsi valituksen.

Tapauksessa Rt 1983 s. 1004-1024 korkein oikeus totesi, ettei Norjan aborttilainsäädäntö ollut ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan (oikeus elämään) kanssa. Tässä yhteydessä viitattiin Itävallan ja Saksan liittotasavallan valtiosääntötuomioistuinten ratkaisuihin. Valituksen referoinnissa viitataan myös ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 3 artiklaan, mutta korkein oikeus ei ottanut erikseen kantaa julistuksen vaikutukseen, vaan siirtyi Euroopan ihmisoikeussopimuksen käsittelystä arvioimaan lakia kirjoittamattomien oikeusperiaatteiden kannalta (s. 1017).

Kun Norjan hallitus marraskuussa 1988 esitti toisen määräaikaiskertomuksensa KP-sopimuksen noudattamista valvovalle ihmisoikeuskomitealle, ihmisoikeussopimuksiin todettiin viitatun noin kahdessakymmenessä korkeimman oikeuden ratkaisussa (CCPR/C/SR.844 s. 3; ks. myös täydentävä vastaus komitean jäsenten kysymysten johdosta s. 10).

Vuoden 1982 niin sanotussa *Alta*-päätöksessä (Rt 1982 s. 241-350) oli kysymys vesistö- ja voimalaitosrakentamisen hyväksyttävyydestä eräiden ihmisoikeusmääräysten valossa, erityisesti saamelaisen alkuperäiskansan oikeuksien kannalta. Korkein oikeus otti kantaa muun muassa KP-sopimuksen 27 artiklan ja alkuperäiskansoja koskevan ILO-sopimuksen numero 107 vaikutukseen (s. 376-378). Tuomioistuimen mukaan Alta-hankkeen vaikutukset saamelaisten poronhoitoelinkeinoon eivät tehneet siitä sopimusten vastaista. Ratkaisun merkityksestä ks. Smith – Smith 1982 s. 225-229.

Syrjintää työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä koskeva ILO-sopimus numero 111 oli esillä ratkaisussa Rt 1986 s. 1250-1262, joka koski diakonisen sosiaalikorkeakoulun opettajille ja työntekijöille asetettua vaatimusta kristillisestä uskosta ja uskontoa koskevien kysymysten esittämistä työnhakijoille. Korkeimman oikeuden mukaan sopimukselle oli "annettava painoa" norjalaisen työlainsäädännön tulkinnassa (s. 1258). Tuomioistuin tulkitsi sopimuksen 1 (2) artiklaa siten, että väitetty ristiriita eliminoitui (s. 1259 - 1260).

Aallin (1989 s. 631-632) mielestä eräitä korkeimman oikeuden ratkaisuja on luonnollisinta luonnehtia norjalaisperäisen lain syrjäyttämiseksi ihmisoikeusmääräyksen hyväksi eikä vain lain säännöksen supistavaksi tulkinnaksi. Kun vuoden 1887 rikosprosessilain 98.2 §:n mukaan mielisairaan asianosaisen puhevalta kuului holhoojalle, tämän säännöksen merkitys säädösyhteydessään oli puhevallan kuuluminen *vain* holhoojalle.[128] Silti korkein oikeus on ratkaisussaan Rt 1979 s. 1079-1083 tulkinnut, että *sekä* asianosainen itse *että* holhooja saattoivat käyttää säännöksen tarkoittamaa asianosaispuhevaltaa. Vaikka itse päätöksessä ei viitata ihmisoikeussopimuksiin, Aall näkee sen taustaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja KP-sopimuksen 14 artiklan määräykset.[129]

teorian mukaan ihmisoikeussopimuksen määräys olisi ollut *tuomioistuimen kannalta* samassa asemassa, koska sopimus ei ollut osa Norjan oikeusjärjestystä. Silti korkein oikeus antoi ymmärtää, että Norjaa velvoittava ihmisoikeussopimus voisi jossain tilanteessa rajoittaa norjalaisen lain soveltamisalaa, siis – tämän tutkimuksen termein – saada sääntövaikutusta.

128 "Er han sindssvag, har Værgen hans Partsrettigheter." Vrt. 1 mom.: "Har siktede ikke nådd myndighetsalderen tilkommer de ham tillagte partsrettigheter også vergen." Säännöksen uudistaminen rinnakkaisen puhevallan mukaiseksi oli tekstissä selostetun tapauksen ratkaisemisen aikaan vireillä.

129 Tämän tutkimuksen käsitteistössä lain supistava tulkinta ja syrjäytyminen merkitsevät samaa asiaa, nimittäin ihmisoikeusmääräyksen sääntövaikutusta, joka supistaa kansallisen normin (säännön) soveltamisalaa. Myös Aallin (1989 s. 632) mukaan on usein "makuasia", halutaanko ratkaisua luonnehtia kansallisen normin harmonisoivaksi tulkinnaksi vai kyseisen normin syrjäytymiseksi ristiriitatilanteessa kansainvälisoikeudellisen normin hyväksi.

Tapauksessa Rt 1984 s. 1175-1183 oli kysymys rikosperusteella mielisairaanhoitoon asetetun henkilön mahdollisuudesta saada vapaudenriiston laillisuus määrääjoin tuomioistuimen tutkittavaksi. Tapaukseen sanamuotonsa perusteella sovellettavan rikoslain 39 §:n mukaan tällaista oikeutta ei ollut, mutta korkein oikeus päätti, viitaten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaan ja useisiin sen tulkintaa koskeneisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja -toimikunnan ratkaisuihin, soveltaa mielenterveyspotilaiden oikeussuojaa koskevia yleisiä säännöksiä, joiden mukaan tällainen mahdollisuus oli olemassa. Lain sanamuotoon perustuneet alempien oikeusasteiden ratkaisut kumottiin "vääränä lainsoveltamisena" (s. 1182). Perusteluissa viitattiin "reaalisiin näkökohtiin", joihin kuului että norjalaisten lakien tuli mahdollisimman pitkälle edellyttää olevan sopusoinnussa Norjan kansainvälisten sopimusten kanssa (s. 1179-1180; tapauksesta ks. myös Aall 1989 s. 633-635; E. Smith 1990a s. 105-106; Dolva 1990 s. 129-131.)

Molemmat viimeksi selostetut asiat kuuluivat vuoden 1887 rikosprosessilain 5 §:n (ja vastaavasti uuden lain 4 §:n) säännöksen vuoksi oikeusjärjestyksen "monistisen sektorin" piiriin ja olisi siksi voitu ratkaista antaen selväsanaisesti etusija ihmisoikeusmääräyksille.[130] Monistisen sektorin alueella olivat Aallin (1989 s. 633) mukaan myös tapaukset Rt 1974 s. 935; 1985 s. 1444-1445 ja 1987 s. 1285-1288, jotka kaikki kuuluivat rikosprosessin piiriin. Aall kritisoi korkeinta oikeutta liian vähäisen vaikutuksen antamisesta ihmisoikeusmääräyksille ja katsoo niiden tulleen suorastaan sivuutetuiksi eräissä monistisen sektorin asioissa (Rt 1954 s. 573 ja 858; Rt 1987 s. 1318).

Tuoreessa rikosprosessilain piiriin kuuluvassa ratkaisussa Rt 1990 s. 312-319 arvioitiin poliisitutkintapöytäkirjojen käyttöä oikeudenkäynnin todistusaineistona. Korkein oikeus käsitteli perusteluissa laajasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ja sen tulkintaa koskevia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja *Unterpertinger* (24.11.1986 A 110) ja *Kostovski* (20.11.1989 A 166). Kun syytetyn omakin kertomus olisi riittänyt langettavaan päätökseen, todistajan kuulustelun lukeminen poliisitutkintapöytäkirjasta ei ollut alemman oikeusasteen ratkaisun pätevyyteen vaikuttava prosessuaalinen virhe (s. 316). Samoihin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin viitattiin myös tapauksessa Rt 1990 s. 319-324, jossa seksuaalirikoksen uhriksi joutunutta pientä lasta oli kuultu vain oikeudenkäynnin ulkopuolella. Høyesterettin mukaan oikeudenkäynti kokonaisuutena arvioiden oli sopimusmääräyksen tarkoittama "fair trial", kun alioikeuden kieltäytymistä kuulemasta lasta henkilökohtaisesti arvioitiin yhdessä muiden "painoltaan olennaisten" todistusmomenttien kanssa (s. 323).

Trond Dolva (1990 s. 129) pitää vuoden 1984 ratkaisua (Rt s. 1175) parhaana esimerkkinä norjalaisen oikeuskäytännön avoimesta suhtautumisesta ihmisoikeussopimuksiin sekä niiden määräyksille annetusta painosta.

Norjalaisperäisen lain sanamuodon täydentäminen ihmisoikeussopimusten avulla ei ole kuitenkaan kaikissa tapauksissa ollut ongelmatonta. Korkeimman oikeuden päätöksellä Rt 1990 s. 599-602 kumottiin alemman oikeusasteen lausuma (s. 602-604), jossa rikosperusteisen mielisairaanhoidon edellytykseksi oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 (4) artiklaan ja korkeimman oikeuden ratkaisuun Rt 1984 s. 1175 viitaten asetettu vähintään kerran vuodessa tuomioistuimessa tapahtuva hoidon tarpeen

130 Aall (1989 s. 635) kommentoi jälkimmäistä tapausta: "Det er som om det føles mindre dristig å argumentere med en nasjonal lov som i utgangspunktet ikke regulerer forholdet, enn det er å argumentere med menneskerettighetskonvensjonen direkte." Itse asiassa korkein oikeus siirsi lain valinnalla asian monistisen sektorin piiristä sen ulkopuolelle. Samalla toteutettiin ihmisoikeussuojassa yhtäläisen kohtelun vaatimus siitä riippumatta, ollaanko oikeusjärjestyksen monistisella sektorilla vai ei (ks. Aall 1989 s. 636).

uudelleenarviointi lakisääteisen psykiatrisen arvioinnin ohella. Korkeimman oikeuden mukaan lausuma meni sen ulkopuolelle, mitä tuomioistuin saattoi päättää tahdonvastaista hoitoa koskevien säännösten mukaan (s. 601). Samalla korkein oikeus kuitenkin korosti, ettei lausuman poistaminen vaikuttanut potilaan oikeuteen saada hoidon jatkuminen tuomioistuimen tutkittavaksi (s. 602).

Niin ikään psykiatriseen diagnoosiin perustuvaa vapaudenriistoa koskeneessa tapauksessa *E. v. Norja* (29.8.1990 A 181) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin välillisesti arvioi Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtionsisäistä vaikutusta Norjassa. Ratkaisu sisältää muun muassa viittauksen Norjassa sovellettuun presumtiosääntöön ja luettelon Høyesterettin viittauksista ihmisoikeussopimukseen. Vaikka Norjan todettiin loukanneen sopimuksen 5 (4) artiklaa, loukkauksena pidettiin vain vapaudenriiston laillisuutta koskeneen tuomioistuinprosessin kestoa (kahdeksan viikkoa). Ihmisoikeustuomioistuin katsoi norjalaisten tuomioistuinten valvovan vapaudenmenetyksen laillisuutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä vasten (ks. päätöksen kohdat 59-62).

Tuore esimerkki ihmisoikeusmääräysten käyttämisestä punninnan omaisesti – siis *periaatteen* luonteisina normeina – on maaliskuussa 1990 annettu Høyesterettin ratkaisu (Rt 1990 s. 257-269).

> Edistyspuolueen johtaja *Carl I. Hagen* vaati erään lehden toimittajilta vahingonkorvausta ja heidän tuomitsemistaan rangaistukseen. Lehti oli julkaissut kirjoituksen, jossa oli kerrottu monien halveksivan Hagenin ulkomaalaisvihaan perustuvaa vaalikampanjaa. Korkeimman oikeuden ratkaisussa todettiin sananvapauden olevan vahvasti mukana kunnian suojaa koskevassa punninnassa silloin, kun oltiin poliittisen toiminnan alueella. "Demokraattisessa yhteiskunnassa poliittisen sananvapauden suojan tulee painaa paljon" (s. 264). Lisäksi selostettiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Lingens*-ratkaisu (8.7.1986 A 103). Hagenin vaatimukset hylättiin, ja hänet velvoitettiin korvaamaan toimittajien oikeudenkäyntikulut.

Ihmisoikeusmääräysten *välillistä soveltamista* tai *tulkintavaikutusta* edustavat tuomioistuinratkaisut, joissa on tuomittu rangaistuksia rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen ratifioinnin yhteydessä rikoslakiin lisättyjen säännösten nojalla.

Muun muassa 18.2.1977 korkeimmassa oikeudessa ratkaistun tapauksen perusteluihin sisältyy viittaus rikoslain 135 a §:n taustalla olevan yleissopimuksen 4 ja 5 artikloihin (s. 119). Kun rotuvihan lietsomisesta syytetty oli vedonnut perustuslain sananvapaussäännökseen, korkein oikeus totesi myös rikoslain 135 a §:n olevan ihmisoikeuden suojaamiseksi laadittu säännös (Rt 1977 s. 114-120 ja CERD/C/22 liite I; ks. myös CERD/C/50/Add.5 liite III ja CERD/C/132/Add.5 liite II).

3.2.5. Seuraava askel: inkorporaatio?

Norjassa harkitaan parhaillaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja eräiden muiden ihmisoikeussopimusten inkorporointia. Asiaa valmistellaan hallituksen 30.1.1989 tekemän periaatepäätöksen pohjalta komiteassa, jonka tulee ehdottaa keskeisten ihmisoikeussopimusten inkorporoimiseksi tarpeelliset perustuslain- tai lainsäännökset.[131]

Yleisellä tasolla kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista käsiteltiin 1970-luvun

---

131 Jäljennös 18.9.1989 asetetun komitean toimeksiannosta Mandat for utvalg til å vurdere gjennomføring av menneskerettskonvensjoner i norsk rett sisältyy (Suomen) perusoikeuskomitean asiakirjoihin. Ks. myös Opsahl 1989 s. 462; Dolva 1990 s. 121 ja Eide 1990 s. 59.

alussa työskennelleessä komiteassa (NOU 1972: 16; Andenæs 1986 s. 311-312). Se päätyi puoltamaan dualistisen perusratkaisun säilyttämistä, mutta samalla ehdotti monipuolisempia tapauskohtaisia ratkaisuja eri sopimusten voimaansaattamismallin valinnassa (NOU 1972: 16 s. 97-98). Tärkeimpien ihmisoikeussopimusten inkorporointi eli saattaminen osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä olisi tämän kannan mukaista (Dolva 1989 s. 172; Rud 1989 s. 53; ks. myös Eide 1990 s. 58 sekä Aall 1989 s. 622 ja 639). Erityisesti viimeaikaisessa keskustelussa on korostettu ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisratkaisujen voivan poiketa kansainvälisen oikeuden suhteen yleisesti omaksuttavasta käytännöstä (ks. mm. Aall 1989 ja Dolva 1990 s. 122). Eräs harkittavista erityisjärjestelyistä on tärkeimpien ihmisoikeusvelvoitteiden korottaminen valtionsisäisesti perustuslain tasolle (ks. komitean toimeksianto, Dolva 1990 s. 122 ja myös E. Smith 1983 s. 87).

3.3. Tanska

3.3.1. Perusoikeussuoja Tanskassa

Tanskan perustuslaki on vuodelta 1953. Verrattuna eräisiin toisen maailmansodan päättymisen jälkeen säädettyihin läntisiin perustuslakeihin (Italia 1947, Saksan liittotasavalta 1949), sen perusoikeussääntely on suppea (Rehof – Trier 1990 s. 57) ja vailla suurta käytännön merkitystä (s. 51). Osin syynä on sääntelyn tukeutuminen vuoden 1849 perustuslaista seuraavaan traditioon (SOU 1975: 29 s. 13; Carlé – Hendriks 1987 s. 1; Tanskan valtiosääntöhistoriasta ks. Zahle 1989 I s. 33-40 ja III s. 17-18). Kansainvälisillä ihmisoikeusasiakirjoilla ei ollut vaikutusta perustuslain muotoutumiseen (P. Christensen 1989 s. 31). Tanskan perustuslakia on luonnehdittu vapausoikeusajattelun tyypilliseksi tuotteeksi, jossa perusoikeuksina suojataan yhdistymis-, kokoontumis- ja sananvapaus sekä vaatimus vapaudenriistojen tuomioistuinkontrollista (Rehof – Trier 1990 s. 57; ks. myös SOU 1975: 29 s. 20-32). TSS-oikeuksista on perustuslaissa mainittu oikeus opetukseen (76 §), oikeus työhön (75.1 §) ja oikeus toimeentuloon (75.2 §; ks. P. Christensen 1989 s. 31-32; Zahle 1989 III s. 151-152, 213-219 ja 221-222; SOU 1975: 29 s. 31-32).

Vaikka perustuslaki ei sisällä säännöstä tuomioistuinten oikeudesta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta[132], tällainen valta on oikeuskäytännössä ja -tieteessä johdettu perustuslaista (Zahle 1989 II s. 330-346; Riepula 1973 s. 31). Muiden Skandinavian maiden tapaan tutkiminen toteutuu yleisten tuomioistuinten harjoittamana jälkikäteisenä[133] ja konkreettisena normikontrollina.[134] Tuomioistuin voi jättää yksittäisessä tapauksessa soveltamatta tiettyä lakia perustuslainsäännöksen nojalla (SOU 1975: 29 s. 14 ja 36-54). Lain perustuslainvastaisuudelle on 1920-luvulta saakka asetettu ilmeisyyden vaatimus, jotta tuomioistuin voisi sen todeta

132 Sen sijaan perustuslain 63.1 §:ssä on säännös tuomioistuinten toimivallasta tutkia kaikki väitteet viranomaisten toimivallan rajoista, mikä mm. merkitsee lakia alemman asteisten normien perustuslainmukaisuuden tutkimista.

133 Lakien perustuslainmukaisuuden ennakollisen tuomioistuinkontrollin torjumisesta myös tuomioistuinkäytännössä ks. Zahle 1989 II s. 335, jossa viitataan Tanskan korkeimman oikeuden ratkaisuun UfR 1972 s. 903.

134 Tosin tutkintavalta koskee periaatteessa myös lakien muodollista perustuslainmukaisuutta, toisin sanoen sitä onko perustuslain säätämää menettelyä noudatettu (ks. Zahle 1989 II s. 336-337). Tältä osin ollaan lähellä abstraktista normikontrollia.

(B. Christensen 1990 s. 77). Vaikka kysymys lain perustuslainmukaisuudesta on noussut esiin useammin, tanskalaiset tuomioistuimet ovat korkeintaan kaksi kertaa todella jättäneet soveltamatta lakia perustuslain nojalla (SOU 1975: 29 s. 40; ks. myös Zahle 1989 II s. 339, missä mainitaan lisäksi kaksi korkeimmassa oikeudessa sittemmin kumottua ratkaisua).

> Tanskan *Højesteret* on vain yhden kerran jättänyt soveltamatta lakia perustuslain nojalla. Laki erään Kööpenhaminan yliopiston yhteydessä toimivan itsenäisen säätiön hallitsemien keskiaikaisten islantilaisten käsikirjoitusten palauttamisesta Islantiin velvoitti luovuttamaan käsikirjoitusten ohella osan säätiön pääomasta. Korkeimman oikeuden mukaan kyseistä säännöstä ei saanut soveltaa, koska se oli vastoin perustuslain 73.1 §:ssä säädettyä täyden korvauksen vaatimusta. Perustuslaki ei sen sijaan edellyttänyt korvauksen maksamista asiakirjoista, koska niiden islantilainen vaatija katsottiin oikeaksi omistajaksi, ja asiakirjoilla ei siten ollut varallisuusarvoa säätiölle (UfR 1971 s. 299-307; Ross 1980 I s. 186; SOU 1975: 29 s. 43).

Kun tapauksessa jätettiin soveltamatta vain yhtä lain kokonaisuudesta erillistä säännöstä, *Henrik Zahle* (1989 II s. 339) pitää oikeutettuna johtopäätöstä, ettei Tanskan korkein oikeus ole kertaakaan todennut lakia perustuslainvastaiseksi.[135] Hänen mukaansa kysymys on "aspektikontrollista": tuomioistuimet kontrolloivat, onko Folketinget arvioinut lakiehdotusta perustuslaissa säädettyjä näkökohtia vasten, mutta eivät puutu arvioinnin lopputulokseen.

Lain soveltamatta jättämiseen nähden ensisijainen vaihtoehto on lain ja perustuslain tulkinnallinen harmonisointi. Yleensä tuomioistuimet ovat kyenneet tulkintateitse yhteensovittamaan perustuslain ja tavallisen lain säännökset (Zahle 1989 II s. 341). Perustuslain perusoikeussäännöksillä saattaa olla merkitystä myös yksityisten oikeussubjektien välisissä suhteissa (ns. horisontaalivaikutus tai Drittwirkung), mutta tähänastinen tuomioistuinkäytäntö on jättänyt vaikutuksen laadun varsin avoimeksi (ks. Zahle 1989 III s. 233-234).

Tanskassa on eri vaiheissa harkittu lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden ennakollisen kontrollijärjestelmän aikaansaamista, mutta tehtävä on ainakin toistaiseksi jäänyt lähinnä oikeusministeriön vastuulle (SOU 1975: 29 s. 44; ks. myös Zahle 1989 I s. 47-50).

Tanskassa käydään keskustelua perustuslain uudistamisesta. *Lars Adam Rehof* ja *Tyge Trier* (1990 s. 52-53) ovat hahmotelleet yksitoistakohtaisen luettelon ihmis- tai perusoikeuksiin liittyvistä uudistamistarpeista. Luettelo alkaa ihmisoikeussopimusten tekemisestä suoraan sovellettaviksi ja päättyy ehdotukseen nykyaikaisen syrjintäkiellon sisällyttämisestä perustuslakiin.

3.3.2. Ihmisoikeussopimusten valtionsisäinen asema

Perustuslain 19 §:n mukaan parlamentin *(Folketinget)* suostumus vaaditaan valtiosopimuksille, jotka muuttavat valtakunnan aluetta, edellyttävät toteutuakseen Folketingetin myötävaiku-

---

135 Toisaalta eräissä tapauksissa tuomioistuimet ovat velvoittaneet suoraan perustuslain 73.1 §:n nojalla valtion maksamaan korvauksia, kun laki ei ole sisältänyt säännöksiä pakkolunastuskorvauksesta. Ks. Zahle 1989 III s. 143-147, jossa myös viitataan eräisiin tuomioistuinratkaisuihin. Perustuslain pakkolunastussäännös voi siten joko johtaa lain yksittäisen säännöksen soveltamatta jättämiseen tai lain sisällölliseen täydentämiseen perustuslain avulla. Saattaa olla epäjohdonmukaista kutsua vain ensimmäistä tilannetta lain perustuslainmukaisuuden tutkimiseksi tai lain toteamiseksi perustuslainvastaiseksi. Tekstissä selostetussa tapauksessa korkein oikeus ei käyttänyt sanaa "perustuslainvastainen" tai "ristiriita" lain ja perustuslain 73.1 §:n välisen suhteen luonnehtimiseksi. *Bent Christensen* (1990 s. 77) luonnehtii tapausta epätyypilliseksi poikkeukseksi yleistykseen, jonka mukaan tuomioistuimet eivät koskaan ole todenneet lakia perustuslainvastaiseksi.

tusta tai muutoin ovat tärkeitä (af større betydning).[136] Myötävaikutus tapahtuu joko täysistunnon erillisellä hyväksymispäätöksellä tai konkludenttisesti sopimuksen ratifiointiin asiallisesti liittyvän lakiehdotuksen hyväksymisellä (Betænkning 1973 s. 15-17; Zahle 1989 II s. 115-129; P. Christensen 1989 s. 32; Drzemczewski 1983 s. 125-126; SOU 1974: 100 s. 171; KM 1990: 37 s. 12-13). Sen paremmin perustuslaissa kuin muuallakaan lainsäädännössä ei ole yleissäännöstä sopimusnormien valtionsisäisestä vaikutuksesta (Zahle 1989 II s. 95-96; Carlé – Hendriks 1987 s. 1; S. Jensen 1990 s. 1 ja 10; SOU 1974: 100 s. 172; Drzemczewski 1983 s. 126; Tanskan ensimmäinen kertomus KP-sopimuksen toteuttamisesta, Yearbook HRC 1977-1978 II s. 67). Perustuslain 19 §:n tulkitaan viittaavan dualistiseen perusratkaisuun ja siten sulkevan pois kansainvälisten sopimusten valtionsisäisen voimassaolon pelkän ratifioinnin seurauksena (Gulmann 1983 s. 48; ks. myös Eilschou Holm 1986 s. 83-85; Jensen 1989 s. 161; Zahle 1989 I s. 223 ja II s. 93; Rehof – Trier 1990 s. 82-83).

Käytännössä sovelletaan kolmea menettelytapaa sopimusmääräysten voimaansaattamiseksi (Betænkning 1973 s. 12-13 ja 43-49; SOU 1974: 100 s. 172-173; Jensen 1989 s. 161; Yearbook HRC 1977-1978 II s. 67; Gulmann 1987 s. 30-31; Betænkning 1991 s. 44-46). Käytäntö vaihtelee ilman selvää sääntöä jo parlamentin suostumuksen hankkimisessa. Suostumus hankittiin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen ensimmäisen lisäpöytäkirjan ratifioinnille, mutta ei enää myöhemmille lisäpöytäkirjoille (Rehof – Trier 1990 s. 83).

Transformaatio (omskrivning) saattaa joskus merkitä sopimuksen kääntämistä tanskankielisen lain muotoon, joskus tanskalaisen lainsäädännön muunlaista sisällöllistä muokkaamista.[137] Joukkotuhonnan vastainen yleissopimus muunnettiin Tanskan oikeudeksi säätämällä erillinen laki (29.4.1955 nro 132) joukkotuhonnan rankaisemisesta (ks. yksityiskohtaisesti Betænkning 1973 s. 18-20). Euroopan ihmisoikeussopimuksen, KP-sopimuksen[138] ja rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen[139] ratifioinnin yhteydessä tehtiin eräitä muutoksia Tanskan lakeihin (Carlé – Hendriks 1987 s. 1; Zahle 1989 II s. 96 ja 129; Drzemczewski 1983 s. 125 ja 127; Zahle 1989 III s. 236). Transformaation tapauksessa lain suhde sopimukseen ei yleensä ilmene lakitekstistä vaan lain esitöistä (Zahle 1989 II s. 129).

Inkorporaatiota (inkorporering, adoption tai henvisning), säädökseen otettua viittausta itse sopimusmääräysten valtionsisäiseen voimassaoloon, on käytetty harvoin – ei esimerkiksi yhdenkään ihmisoikeussopimuksen yhteydessä (Rehof – Trier 1990 s. 82-83).[140] Siinä tans-

---

136 Säännöksen mukaan kansanedustuslaitoksen suostumus edellytetään myös sopimuksen irtisanomiseen, milloin sopimus on solmittu Folketingetin myötävaikutuksella.

137 Toisessa pääluvussa esitellyn käsitteistön mukaan kysymys voi olla joko transformaatiosta tai transskriptiosta, riippuen siitä kuinka tarkasti tanskalainen laki seuraa sopimustekstiä.

138 Ks. myös Tanskan hallituksen ensimmäinen kertomus KP-sopimuksen toteuttamisesta (CCPR/C/1/Add.4), Yearbook HRC 1977-1978 II s. 68 ja sitä täydentävä kertomus (CCPR/C/1/Add.19), Yearbook HRC 1977-1978 II s. 69, näiden molempien kertomusten käsittely ihmisoikeuskomiteassa, Yearbook HRC 1977-1978 I s. 190-193 sekä uusi täydentävä kertomus (CCPR/C/1/Add.51), Yearbook HRC 1981-1982 II s. 31 ja sen käsittely, Yearbook HRC 1981-1982 I s. 28-30.

139 Ks. myös Tanskan hallituksen ensimmäinen kertomus sopimuksen toteuttamisesta, CERD/C/R.50/Add.3, neljäs kertomus CERD/C/48/Add.2 s. 5-7. Rikoslakiin lisätyn 266 b §:n nojalla on tuomittu rangaistuksia, ks. mm. UfR 1989 s. 399-402, missä kolmen rasistisia näkemyksiä esittäneen nuoren ohella tuomittiin kaksi televisiotoimittajaa, jotka olivat sisällyttäneet ohjelmaansa kyseisiä lausumia.

140 Ks. kuitenkin Tanskan ulkomaalaislaki 26.6.1987 nro 462, jonka 31.1 §:ssä on viittaus pakolaisen oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, sekä Zahle 1989 III s. 236. Valtiosopimusten julkaisemista ja toteuttamista 1970-luvun alussa selvittänyt komitea (Betænkning 1973 s. 46) käyttää Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklaa esimerkkinä sopimusmääräyksestä, joka ei sovi inkorporoitavak-

kalainen säädös sisältää viittauksen sopimukseen, joka usein julkaistaan liitteenä. Säädöksen nojalla sopimus tulee osaksi Tanskan oikeutta voimaansaattamissäädöksensä hierarkiatasolla (Gulmann 1987 s. 31; Zahle 1989 II s. 129; ks. myös Drzemczewski 1983 s. 127). Esimerkiksi Zahle (1989 II s. 96 ja 129) ei käytä inkorporaation käsitettä vaan puhuu laissa olevasta viittauksesta (henvisning) joko yksilöityyn sopimukseen tai tiettyä alaa sääntéleviin sopimuksiin. Esimerkkejä ensin mainitusta vaihtoehdosta ovat laki 25.3.1988 nro 733 kansainvälisestä kaupasta ja laki 9.5.1984 nro 188 lainvalinnasta sopimusoikeudessa. Viittaus yksilöityyn sopimukseen vastaa tämän tutkimuksen käsitteistössä inkorporaatiota, kun taas tietyn alan säätäminen sopimusnormien mukaan ratkaistavaksi toteuttaa astetta monistisemmaksi luonnehtimaani referenssimenetelmää.

> Vuoden 1980 EY-sopimus lainvalinnasta sopimusoikeudessa (80/934/EC) inkorporoitiin 9.4.1984 säädetyllä lailla (nro 188). Laki on yksityiskohtaisempi kuin tavanomainen suomalainen blankettilaki, koska se täsmentää sopimusvelvoitteiden asiallisen ja alueellisen soveltamisalan sekä suhteen toisiin samaa asiaa koskeviin sopimuksiin. Lain perussäännöskin ilmaisee selkeästi, mitkä sopimusartiklat inkorporoidaan ("Bestemmelserne i artiklerne 1-16, 18 og 19, stk. 1, ... gælder her i landet"). Lain liitteenä julkaistiin itse sopimus, jonka 33 artiklan mukaan tanska on yksi todistusvoimaisista kielistä.
>
> Kansainvälistä kauppaa koskevan vuoden 1980 yleissopimuksen inkorporointilaki (international købelov 7.12.1988 nro 733) on vastaavalla tavalla suomalaista blankettilakikäytäntöä täsmällisempi. Sen liitteinä julkaistiin englannin- ja ranskankieliset sopimustekstit sekä tanskankielinen käännös.

Inkorporaation piiriin luetaan Tanskassa myös tapaukset, joissa tanskalainen materiaalinen laki sisältää säännöksen sopimusmääräysten etusijasta tai sovellettavuudesta. Tällainen viittaus voi koskea myös tulevaisuudessa solmittavia sopimuksia (ks. Zahle 1989 II s. 130; Betænkning 1973 s. 20-21).[141]

Kolmantena vaihtoehtona on *normiharmonian toteaminen*, jossa mitään valtionsisäistä säädöstä ei tarvita sopimusmääräysten täytäntöönpanemiseksi (Rehof – Trier 1990 s. 75; Zahle 1989 II s. 129). Menetelmän käytön edellytyksenä on, että Tanskan oikeus sallii – esimerkiksi sopimukseen tukeutuvan laintulkinnan keinoin – sopimusmääräysten toteuttamisen. Muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointi tapahtui normiharmonian toteamisen menetelmällä ja yksinkertaisella parlamenttipäätöksellä, jonka ohella säädettiin yksi ainoa lainmuutos (P. Christensen 1989 s. 32; Eilschou Holm 1980 s. 129; Zahle 1989 III s. 236).

> Rehof ja Trier (1990 s. 83-86) esittävät toisenlaisen luokituksen voimaansaattamistavoista: 1) yleinen lailla tapahtuva voimaansaattaminen joko a) inkorporaatioviittauksen avulla eli adoptiolla eli voimaansaattamalla tanskaksi käännetty sopimusteksti, tai b) sopimuksen sisällön uudelleenkirjoittaminen tanskalaisen lain muotoon eli transformointi; 2) konkreettinen voimaansaattaminen lailla eli tietyn sopimusvelvoitteen

---

si. Sen sijaan vastavuoroisuuteen perustuva valtioiden välinen sosiaaliturvasopimus esitetään esimerkkinä inkorporoinnin käyttökelpoisuudesta.

141 Esimerkiksi elinkeinolain (næringsloven 25.3.1988 nro 185) 3 §:n mukaan lain asettamaa edellytystä Tanskan kansalaisuudesta ei sovelleta "i det omfang, dette har hjemmel i international aftale" (Zahle 1989 II s. 96; aiemmasta elinkeinolaista ks. SOU 1974: 100 s. 172). Vastaavasti rikoslain 12 §:n mukaan kansainvälinen oikeus on ensisijainen suhteessa 6-8 §:n säännöksiin Tanskan rikoslain alueellisesta soveltamisalasta (Zahle 1989 II s. 96; S. Jensen 1990 s. 2). Ulkomaalaislain (utlændingeloven 26.6.1987 nro 462) 31 §:ssä on karkotustapauksia koskeva säännös pakolaissopimuksen etusijasta. Kaikki kolme esimerkkiä koskevat kansainvälistä oikeutta tanskalaisperäisen lain soveltamisalan rajoittajana, siis kansainvälisperäisten normien sääntövaikutusta. Niissä on kysymys "monistisesta sektorista" tai referenssimenetelmästä.

erillinen sisällyttäminen Tanskan oikeuteen; 3) muut voimaansaattamismuodot: a) voimassaolevien lakien tai alempien normien muuttaminen sopimusmääräyksiä vastaaviksi, b) tulkinnan muuttaminen. Myös S. Jensen (1990 s. 2-10) käyttää erilaista luokitusta.

Inkorporaation edellytyksinä on nähty adressaattien selkeä määrittely, sopimusmääräysten täydellisyys ja tyhjentävyys ilman valtionsisäisen sääntelyn tukea sekä vaatimus, ettei sopimus sisällä useita valinnaisia normeja tietyn tapauksen ratkaisemiseksi (Betænkning 1973 s. 45-47). Kriteereillä on selviä yhtymäkohtia yhdysvaltalaiseen self-executing -doktriiniin, mutta dualistisen perusratkaisun oloissa sopimusmääräysten itsenäinen sovellettavuus pyritään ratkaisemaan jo voimaansaattamismuodon valinnassa. *Asbjørn Jensen* (1989 s. 162-163) katsoo näitä kriteerejä soveltaen, ettei Euroopan ihmisoikeussopimus täytä inkorporoinnin edellytyksiä.[142] Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja mahdollisesti joidenkin muidenkin ihmisoikeussopimusten inkorporointi on kuitenkin saanut myös Tanskassa kasvavaa kannatusta.

Vallitsevan kannan mukaan sopimus, jota ei ole inkorporoitu, ei ole osa Tanskan oikeusjärjestystä (näin myös KM 1990: 37 s. 12), joskin siihen voidaan tukeutua tulkinta- ja presumtiosääntöjen (fortolkningsreglen, formodningsreglen) avulla (Gulmann 1987 s. 32-33; ks. myös Eilschou Holm 1986 s. 88-89). Uudemmassa kirjallisuudessa on lisäksi käytetty ohjaussäännön (instruktionsreglen) käsitettä (ks. Betænkning 1991 s. 62-64).[143]

Henrik Zahlea (1989 II s. 97-101) seuraten säännöt voidaan kuvata ja niitä voidaan kritisoida seuraavasti. Vaikka säännöt ovat Zahlen mukaan tarpeettomia kuvattaessa kansainvälisen oikeuden vaikutusta Tanskassa, hän korostaa ettei halua irtisanoutua niistä käytännön ratkaisuista, joita sääntöihin tukeutuen on tehty. Ks. myös Rehof – Trier 1990 s. 85, jossa mm. katsotaan ettei tulkinta- ja presumtiosäännön välillä tulisi tehdä eroa (samoin S. Jensen 1990 s. 9-10).

(1) *Tulkintasäännön* mukaan tanskalaisperäistä oikeusnormia on epäselvässä tapauksessa tulkittava siten, että saavutetaan sopusointu kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Zahlen mukaan sääntö on liian ahdas, koska sen on nähty soveltuvan vain tapauksissa, joissa jokin tulkintavaihtoehto johtaisi kansainvälisen velvoitteen loukkaukseen. Lisäksi sääntö perustuu virheelliseen käsitykseen oikeudellisen päätöksenteon rakenteesta olettaessaan muun muassa, että tanskalaisperäisen normin tulkinnallinen epäselvyys olisi kansainvälisoikeudellisen normin olemassaolosta riippumaton asia.

(2) *Presumtiosäännön* lähtökohtana on lainsäätäjän tarkoitus, joksi oletetaan, ettei lakia säädettäessä haluttu poiketa kansainvälisen oikeuden velvoitteista. Zahle kritisoi sääntöä fiktiivisyydestä sekä siitä, ettei se perustele lakia myöhemmän kansainvälisen sopimuksen vaikutusta.

(3) *Instruktiosääntö* kohdistuu erityisesti hallintoviranomaisiin, joiden tulee ottaa kansainvälinen oikeus huomioon muun muassa lainsäädännön jättämää harkintavaltaa käyttäessään. Zahlen mukaan säännöllä ei ole sisällöllistä eikä analyyttistä merkitystä viranomaisten tehtävien ja vastuun määräytymisessä.[144]

Claus Gulmannin (1983 s. 45; ks. myös s. 47) mukaan vallitsevaa kantaa kuvaava lausuma inkorporoimattomien sopimusmääräysten sijoittumisesta Tanskan oikeusjärjestyksen ulkopuo-

142 Hän viittaa nimenomaisesti artikloihin 13, 8 ja 6.

143 Kaikki kolme sääntöä on selvitetty myös Tanskan hallituksen ensimmäisessä kertomuksessa KP-sopimuksen toteuttamisesta, kuitenkin ohjaussäännön käsitettä käyttämättä, Yearbook HRC 1977-1978 II s. 67-68. Ks. vastaavasti Tanskan hallituksen neljäs määräaikaiskertomus rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen toteuttamisesta, CERD/C/48/Add.2 s. 5-7. Ohjaussäännön käsitettä käyttää Zahlen ohella S. Jensen (1990 s. 1). Ks. myös KM 1990: 37 s. 13 ja Gulmann 1987 s. 35.

144 Vrt. Holt-Christensen 1989 s. 49, jonka mukaan kansainvälisten sopimusten sivuuttaminen harkintavallan käytössä voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen, ministerivastuuseen, pätemättömyyteen tai vahingonkorvausvastuuseen.

lelle ei ole epätosi, joskin se peittää taakseen tärkeitä nyansseja kansainvälisen oikeuden vaikutuksesta. Hän korostaa kansainvälisten sopimusten olevan oikeuslähde Tanskassa (s. 48-49). Legaliteettivaatimuksen vuoksi inkorporoimattomasta sopimuksesta ei voi johtaa yksilöille velvoitteita, mutta tilanne saattaa olla toinen, jos on kysymys yksilön edusta tai suojasta julkista valtaa vastaan (s. 49-50; Gulmann 1987 s. 29-30). Vaikka tanskalainen laki ehkä onkin asetettava etusijalle ehdottoman ristiriidan tilanteessa, presumtiosäännöstä seuraa, että tanskalaista lakia on sallittua tulkita sopimusmääräyksen edellyttämällä tavalla silloinkin, kun tulkinta ei mahdu "tavanomaisten tulkintavaihtoehtojen"[145] piiriin (Gulmann 1983 s. 50; ks. vastaavasti myös Jensen 1989 s. 168-169; P. Christensen 1989 s. 34; B. Christensen 1990 s. 78; Carlé – Hendriks 1987 s. 1-3; Drzemczewski 1983 s. 128; Holt-Christensen 1989 s. 49; vrt. Mikkelsen 1989a s. 97-98). Zahle (1989 II s. 94) käyttää "praktisen monismin" käsitettä luonnehtimaan tilannetta, jossa kansainväliset sopimukset ovat perinteisestä dualistisesta perusratkaisusta huolimatta käytännössä oikeuslähteitä (ks. myös Zahle 1989 III s. 236).

Kritisoimiensa perinteisesti käytettyjen yleisten sääntöjen tilalle Zahle (1989 II s. 102-111) ehdottaa joukkoa "analyyttisiä osasääntöjä" korostaen ettei tanskalaisperäisen ja kansainvälisen oikeuden suhde voi ratketa yksinkertaisten periaatteiden mukaan:

(1) Kansainvälinen oikeus on oikeudellisesti relevanttia Tanskan oikeuden luomisessa ja soveltamisessa, eikä sen relevanssi rajoitu tapauksiin, joissa voidaan puhua ristiriidasta.

(2) Kansainvälisen oikeuden paino[146] kasvaa tapauksissa, joissa tanskalaisperäisen oikeuden sisältö on epäselvä, ja riippuu myös kansainvälisen normin selkeydestä. Jos kansallinen normi perustuu kansainväliseen sopimukseen, sopimuksella on lain "esityönä" erityinen asema sen tulkinnassa.

(3) Kansainvälisen oikeuden loukkauksen välttäminen on argumentti, jonka paino vaihtelee tapauksittain. Vanhan ja vanhentuneen sopimuksen noudattaminen on vähemmän tärkeää kuin tuoreen ja käytännössä sovellettavan.

(4) Kansainvälisen tapaoikeuden, sopimusoikeuden ja oikeusperiaatteiden vaikutus on erilaista.

(5) Kansainvälinen sopimus ei muodosta laintasoista oikeusperustetta yksityisen oikeuksiin kajoamiselle, milloin esimerkiksi hallintotoimi edellyttää sellaista. Sen sijaan sopimus voi toimia yksityisen subjektin oikeusperusteena suhteessa viranomaisiin.[147]

(6) Jos sopimuksen voimaansaattamisessa on käytetty menetelmänä transformaatiota tai tanskalaiseen lakiin otettua viittausta, tämä puhuu sopimusmääräysten itsenäistä soveltamista vastaan. Sen sijaan normiharmonian toteaminen sopimusta ratifioitaessa puoltaa sopimuksen soveltamista.

---

145 Gulmannin mukaan useimmat tanskalaiset juristit katsoisivat, ettei presumtiosäännöstä ole apua, milloin tanskalaisperäinen normi menettäisi sen johdosta "todellisen substanssinsa". Tässä hän näyttää tarkoittavan, että oikeusjärjestykseen kuulumatonkin sopimusnormi voisi saada rajoitetusti sääntövaikutusta ja supistaa kansallisen normin soveltamisalaa. Hän luonnehtii presumtiosääntöön tukeutuneita ratkaisuja seuraavasti: "They are cases where the application of the rule only created a rather limited exception from the national rule whose substance was maintained intact" (Gulmann 1983 s. 50).

146 Zahle ei jaottele oikeusnormeja sääntöihin ja periaatteisiin, mutta hänen esittämissään säännöissä on viittauksia sekä eri tekijöiden painoon (ilmentäen periaatteiden soveltamistilannetta) että normien soveltamisala- ja etusijaratkaisuihin (ilmentäen sääntökonflikteja).

147 Zahle (1989 II s. 108) käyttää esimerkkinä Kööpenhaminan alioikeuden päätöstä 25.4.1966 (nro 21472/1965, I), jossa rikosasian syytetylle myönnettiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (3) artiklan nojalla tulkkaus valtion kustannuksella, vaikka hän sopimusta vanhemman tanskalaisen normin mukaan olisi ollut itse velvollinen vastaamaan kustannuksista. Tapauksesta ks. myös

(7) Jos lainsäätäjä on tietoisesti (julkilausutusti) halunnut poiketa kansainvälisestä oikeudesta, soveltajien on periaatteessa asetettava laki etusijalle. Lakia alemman asteisilla normeilla ei vastaavassa tilanteessa ole ehdotonta etusijaa kansainvälisoikeudellisiin normeihin nähden.

Søren Stenderup Jensenin (1990 s. 10-11) mukaan kansainvälisten sopimusten etusijalle tanskalaisiin lakeihin nähden ei ole muuta periaatteellista rajoitusta kuin legaliteettivaatimus: kansainvälinen oikeus ei voi korvata perustuslain asettamaa laintasoisuuden edellytystä yksityisten ihmisten oikeuksiin kajoamisessa tai velvoitteiden asettamisessa heille (ks. myös Gulmann 1987 s. 36). Yksittäisissä konfliktitilanteissa on silti useita eri suuntiin vaikuttavia tekijöitä, jotka voivat johtaa etusijan antamiseen joko kansainväliselle tai tanskalaisperäiselle normille ja jotka vaikuttavat periaatteessa samalla tavoin kuin kahden kansallisen normin konfliktitilanteessa. *Nina Holt-Christensen* (1989 s. 49) katsoo kansainvälisiä sopimuksia voitavan käyttää tanskalaisperäisten lakien sanamuodosta poikkeamisen perusteena silloin, kun on mahdollista ylläpitää lain sisältämä pääsääntö sen olennaisimmalla soveltamisalueella.[148] Jos tämä ei ole mahdollista, tuomioistuimen on sovellettava tanskalaisperäistä lakia. Gulmann (1987 s. 36) puolestaan liittää kansainvälisten sopimusten vaikutuksen rajat presumtiosääntöön: jos voidaan osoittaa parlamentin todella tarkoittaneen säätää sopimusmääräyksen vastaisen lain, tuomioistuimen on sovellettava lakia.

Tärkeä taustatekijä ihmisoikeussopimusten vaikutukselle Tanskassa on, että toistaiseksi ainoana pohjoismaana Tanska on Euroopan yhteisöjen täysjäsen. Ylikansallisten EY-normien automaattinen valtionsisäinen voimassaolo ja suora sovellettavuus tanskalaisissa tuomioistumissa ovat yleisemminkin vaikuttaneet alkuperältään kansainvälisten normien asemaa vahvistavasti (Gulmann 1983 s. 46 ja 48)[149]. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimus voi EY-oikeuteen sisältyvien "ihmisoikeusperiaatteiden" sisällöksi tulkittuna tulla suoraan sovellettavaksi tanskalaisessa tuomioistuimessa, kun on kysymys EY-normiston piiriin kuuluvasta asiasta (Mikkelsen 1989 s. 16; ks. myös EY-oikeutta koskevaa jaksoa jäljempänä). Tällaisessa tapauksessa ihmisoikeusnormit vaikuttavat myös yksityisten välisissä suhteissa (esimerkiksi yhdenvertaisuus työelämässä) ja saavat ristiriitatilanteessa etusijan tanskalaiseen lakiin nähden (Zahle 1989 III s. 240).

Tanskan liittyessä Euroopan yhteisöihin sovellettiin Tanskan perustuslain 20 §:n säännöstä. Sen mukaan perustuslain tarkoittamia tehtäviä voidaan kansainvälisellä sopimuksella rajoitetusti siirtää kansainvälisille toimielimille, jos asiasta säädetään laki joko Folketingetin viiden kuudenneksen enemmistöllä tai Folketingetin päätöksellä, joka hyväksytään kansanäänestyksessä (ks. Drzemczewski 1983 s. 126-127 ja lähemmin Zahle 1989 II s. 139-156). Tanskan EY-jäsenyys hyväksyttiin vuonna 1972 viimeksi mainittua menettelyä käyttäen (Zahle 1989 II s. 163-164).[150]

Tanskan koulujen sukupuolivalistusta koskeneen *Kjeldsen, Busk Madsen ja Pedersen*

Drzemczewski 1983 s. 128; Holt-Christensen 1989 s. 49 sekä S. Jensen 1990 s. 7. Ratkaisua voidaan luonnehtia joko siten, että inkorporoimattomalle sopimukselle annettiin ristiriitatilanteessa etusija tai siten, että sopimusmääräys rajoitti kansallisen normin soveltamisalaa.

148 "... lader lovens hovedregel bevare sit væsentligste anvendelseområde". Holt-Christensenin kanta voidaan ilmaista tämän tutkimuksen käsittein siten, että inkorporoimaton kansainvälinen sopimus voi toimia sääntönä, joka supistaa tanskalaisen lain soveltamisalaa.

149 Ks. myös Tanskan hallituksen ensimmäinen kertomus KP-sopimuksen toteuttamisesta (Yearbook HRC 1977-1978 II s. 67-68) sekä Tanskan hallituksen neljäs määräaikaiskertomus rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen toteuttamisesta (CERD/C/48/Add.2 s. 5-7).

150 EY-normien asemasta ja EY-asioiden käsittelystä Tanskassa ks. KM 1990: 37 s. 13-18.

-tapauksen (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 7.12.1976 A 23; ks. myös Eilschou Holm 1980; Drzemczewski 1983 s. 128) käsittelyssä Tanskan hallitus vetosi siihen, etteivät valittajat olleet käyttäneet kaikkia valtionsisäisiä oikeussuojakeinoja. Inkorporaation puuttumisesta huolimatta niillä olisi hallituksen mukaan voinut olla reaalinen merkitys sen kautta, että tuomioistuimet olisivat tulkinneet kansallista lainsäädäntöä yhdessä ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan määräyksen[151] kanssa (Gulmann 1983 s. 47-48).

Tanska on liittynyt käytännöllisesti katsoen kaikkiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (ks. Hannikainen 1990 s. 336). Sen tekemien varaumien määrä on pohjoismaista keskitasoa (enemmän kuin Norjalla mutta vähemmän kuin Suomella, ks. Rosas 1986 s. 169 ja Rosas 1988b s. 425).

Ihmisoikeussopimukset vaikuttavat nykyisin tanskalaiseen lainvalmisteluun. Oikeusministeriön oikeudellinen osasto tarkastaa kaikkien ministeriöiden valmistelemat lakiehdotukset ennen niiden esittämistä parlamentille, ja eräänä tarkastuksen kohteena on ehdotusten suhde Tanskan perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Lisäksi oikeusministeriö seuraa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä ja kiinnittää tarvittaessa muiden ministeriön huomion mahdollisiin lainsäädännön kehittämistarpeisiin (Jensen 1989 s. 167; ks. myös esimerkkejä lainsäädäntöhankkeista, P. Christensen 1989 s. 33). Komiteanmietinnöissä on kasvavassa määrin, joskaan ei säännönmukaisesti, kiinnitetty huomiota ihmisoikeussopimusten vaikutukseen (Rehof – Trier 1990 s. 100, erityisesti luettelo alaviitteessä 109). Inkorporaation puuttumisen vuoksi ihmisoikeussopimusten noudattamisen on sanottu olevan ensisijaisesti lainsäätäjän vastuulla (Carlé – Hendriks 1987 s. 1)[152]. Eräissä tapauksissa lainsäädäntöä on saatettu muuttaa kesken kansainvälisen valitusprosessin normiharmonian saavuttamiseksi (s. 2). Lainvalmistelu- ja lainsäätämisasiakirjojen viittauksilla kansainvälisiin sopimuksiin saattaa olla vaikutusta myöhemmässä lainsoveltamisessa (Zahle 1989 I s. 207; esimerkkinä korkeimman oikeuden päätös UfR 1984 s. 985-990).

Ihmisoikeussopimukset vaikuttavat myös Tanskan perustuslain tulkintaan ja saattavat siten välillisesti vaikuttaa perustuslaintasoisina normeina (Zahle 1989 III s. 238).

3.3.3. Ihmisoikeussopimukset tanskalaisessa tuomioistuinkäytännössä

Kansainvälisiin sopimuksiin on tanskalaisessa tuomioistuinkäytännössä viitattu "hämmästyttävän harvoin" (Gulmann 1983 s. 45).[153] Vaikka oikeuskäytännössä Euroopan ihmisoikeussopimuksella on ollut erityisasema muihin ihmisoikeussopimuksiin verrattuna (Rehof – Trier 1990 s. 88), vain alle kymmenessä Ugeskrift for Retsvæsen -lehdessä julkaistussa tuomioistuinratkaisussa oli vuoteen 1989 mennessä viitattu Euroopan ihmisoikeussopimukseen (Mikkelsen 1989a s. 96; ks. myös P. Christensen 1989 s. 35).[154] Suoraan sovellettavat EY-normit ovat saaneet etusijan tanskalaisperäisiin normeihin nähden tuomioistuinkäytännössä, mutta

---

151 Määräys koskee vanhempien oikeutta varmistaa lapsilleen omaa vakaumustaan vastaava kasvatus ja opetus.

152 Kirjoittajien luonnehdinnan mukaan lainsäätäjä käyttää Euroopan ihmisoikeussopimusta mittapuuna uusia säädöksiä luotaessa. Sanavalinta viittaa tässä tutkimuksessa käytettyyn standardivaikutuksen käsitteeseen.

153 Tekstissä keskitytään ihmisoikeussopimusten vaikutukseen Tanskan oikeuskäytännössä. Kansainvälisen oikeuden vaikutuksesta yleensä ks. S. Jensen 1990.

154 Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaikutuksesta Tanskan oikeusasiamiehen toiminnassa ks. Eilschou Holm 1986, erityisesti s. 94-100.

tämä on tapahtunut varsin pragmaattiselta pohjalta ilman yhtenäistä teoreettista perustaa (Gulmann 1983 s. 46).

Lars Adam Rehofin ja *Tyge Tierin* (1990 s. 90, 93, 94 ja 100) mukaan ihmisoikeussopimukset ovat selvästi oikeuslähde, joka vaikuttaa Tanskan oikeuden tulkintaan ja joka tuomarien ja muiden virkamiesten on otettava huomioon ilman osapuolten vaatimustakin. Tähänastisista tuomioistuinratkaisuista ei voida lukea kantaa ihmisoikeusvelvoitteen ja lain selvän ristiriidan ratkaisemiseen. Vaikka Folketinget ei ole milloinkaan tietoisesti säätänyt ihmisoikeussopimusten vastaista lakia (s. 94), tällainen tilanne olisi viimekätinen testi ihmisoikeussopimusten valtionsisäiselle asemalle. *Henrik Zahle* (1989 III s. 236) luettelee joukon tapauksia, joissa tanskalainen tuomioistuin on todennut, ettei Euroopan ihmisoikeussopimusta ollut loukattu. Mielenkiintoisempina hän pitää niitä toistaiseksi suhteellisen harvalukuisia tapauksia, joissa yleissopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat todella vaikuttaneet tanskalaisen lain tulkintaan (Zahle 1989 III s. 236-238). Zahlen mukaan ei ole perusteita kannalle, jonka mukaan ihmisoikeussopimusten tulisi aina ristiriitatilanteessa saada etusija suhteessa Tanskan lakeihin (s. 238).

Claus Gulmannin (1983 s. 50) mukaan yhteinen piirre ratkaisuille, joissa presumtiosääntöä on sovellettu kansainvälisen normin hyväksi, on kansainvälisen normin soveltaminen yksilölle velvollisuuksia asettavan tanskalaisen normin soveltamisalan rajoituksena (ks. myös Gulmann 1987 s. 33). Tämän tutkimuksen käsitteistössä kysymys on *sääntövaikutuksesta.*

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tärkein sovellutusalue on ollut rikosprosessi, jossa tuomioistuimet ovat suoraan arvioineet tietyn toimenpiteen sallittavuutta yleissopimuksen 6 artiklan sisältämien syytetyn vähimmäisoikeuksien kannalta (Jensen 1989 s. 169; ks. myös Rehof – Trier 1990 s. 89 jossa mm. viitataan tuomioistuinratkaisuihin, joissa syyte on hylätty sen käsittelyn pitkittymisen nojalla).

> Tapauksessa UfR 1985 s. 1080-1081 Tanskan korkein oikeus (Højesteret) otti kantaa oikeudenkäynnin ulkopuolella annetun todistajanlausunnon käyttöön. Todistaja oli sittemmin kuollut eikä siis ollut enää kuultavissa. Kun syytettyjen avustaja oli saanut olla läsnä kahdessa todistajan kuulemisessa ja ristikuulustella häntä, ja kun syytetyt olivat saaneet tiedokseen todistajan kertomuksen olennaisen sisällön heti jälkimmäisen kuulustelun päivänä ja olivat myöhemmin saaneet siitä käännöksen ymmärtämälleen kielelle, lausunnon käyttö ei korkeimman oikeuden mukaan ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (3)(d) artiklan vastaista (ks. myös Rehof – Trier 1990 s. 89-90 ja 91). Tapausta on luonnehdittu ensimmäiseksi tapaukseksi, jossa Tanskan korkein oikeus nimenomaisesti otti kantaa tanskalaisen lain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen väliseen väitettyyn ristiriitaan (S. Jensen 1990 s. 7-8).
>
> Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla oli esillä myös korkeimman oikeuden ratkaisussa UfR 1990 s. 181-187. Siinä rikosten johdosta vankeusrangaistukseen ja karkotettavaksi tuomittu henkilö vaati rangaistusta kumottavaksi tuomarin esteellisyyden vuoksi. Tämä oli toisaalta ollut mukana tuomitsemassa valittajan kanssasyytettyjä aikaisemmassa oikeudenkäynnissä ja toisaalta ollut päättämässä syytetyn vangittuna pitämisestä. Korkein oikeus viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Hauschildt*-ratkaisuun (24.5.1989 A 154) osoituksena siitä, että tanskalainen käytäntö saattoi olla kyseenalainen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan kannalta. Kun sopimuksen kansainvälisillä valvontaelimillä ei kuitenkaan ollut juuri samankaltaiseen tapaukseen perustuvaa ratkaisua, korkein oikeus katsoi mahdollisen epäkohdan korjaamisen olevan lainsäätäjän asia.[155] Esittämättä lainkaan perusteluja tuo-

155 "Under hensyn til de meget vidtrækkende konsekvenser for domstolsorganisationen her i landet, som en sådan fortolkning ville medføre, navnlig for så vidt angår enedommerembeder, finder Højesteret imidlertid, at det bør overlades til lovgivningsmagten at tage stilling til dette spørgsmål." (s. 187)

mioistuin kuitenkin lyhensi vankeusrangaistusta ja kumosi syytetyn perhesuhteisiin viitaten karkotusta koskeneen päätöksen (s. 187; ks. myös Rehof – Trier 1990 s. 92).

Hauschildt-ratkaisua lainattiin laajasti korkeimman oikeuden ratkaisussa UfR 1990 s. 13-21, jossa todettiin tanskalaista lakia olevan tulkittava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun perusteiksi otettujen periaatteiden mukaisesti. *Hauschildt*-ratkaisun johdosta oli jo muutettu tuomarin esteellisyyttä koskevia säännöksiä, mutta korkeimman oikeuden arvioitavaksi tuli toisentyyppinen esteellisyystilanne. Kun Folketinget oli lakia säätäessään ollut tietoinen *Hauschildt*-tapauksesta ja lain tarkoituksena oli saavuttaa sopusointu Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, lainsäätäjän ei voitu olettaa tarkoittaneen uuden lain mukaisia esteellisyysperusteita tyhjentäviksi. Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Hauschildt*-ratkaisu oli laadittu konkreettista tapausta koskevana, se tuli ymmärtää siten, ettei syytetyn vangitsemisesta eräällä syyllisyysepäilyn asteeseen liittyvällä perusteella päättäneen tuomarin osallistuminen asian pääkäsittelyyn yleensä olisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan mukaista. Tuomari todettiin esteelliseksi, vaikka uusi tanskalainen laki ei olisi sitä edellyttänyt. (Ks. myös Rehof – Trier 1990 s. 92).

Ratkaisu ilmentää oikeusjärjestykseen muodollisesti sisältymättömän ihmisoikeusmääräyksen sääntövaikutusta. Presumtiosäännön avulla määräys toimi perusteena tanskalaisperäisen lain soveltamisalan rajoittamiselle. Ainakaan sellaisessa tapauksessa, jossa laki oli säädetty ihmisoikeusnormin voimaansaattamiseksi, se ei saanut etusijaa itse ihmisoikeusnormiin nähden edes *lex posterior* -perusteella.

Korkein oikeus tukeutui tulkintasääntöön lapsen huoltoa ja huostaanottoa koskevan sääntelyn soveltamisalan tulkitsemiseksi aiemmasta poikkeavalla tavalla tapauksessa UfR 1989 s. 928-929. Tanskan lain tulkinnan lähtökohdaksi otettiin "Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vastaavissa tapauksissa antamat ratkaisut".[156]

Tapauksessa UfR 1989 s. 302-304 turvapaikanhakijan asianajaja vetosi paitsi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 5 artikloihin myös YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimeenpanevan komitean suositukseen,[157] jonka mukaan turvapaikanhakijoita ei tule säilyttää samoissa tiloissa rikoksesta epäiltyjen kanssa. Tuomioistuimet (Kööpenhaminan alioikeus ja Østre Landsret) viittasivat vain Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 (1)(f) artiklaan vapaudenriiston perusteen hyväksyttävyyden osoituksena (Rehof – Trier 1990 s. 89; S. Jensen 1990 s. 9).

Korkeimman oikeuden ratkaisussa UfR 1986 s. 898-917 oli esillä muun muassa kysymys Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan ja perustuslain perusoikeussäännösten horisontaalivaikutuksesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Young, James ja Webster* -ratkaisun (13.8.1981 A 44) vaikutuksesta Tanskan työlainsäädäntöä oli muutettu työntekijöiden negatiivisen yhdistymisvapauden suojaamiseksi (ks. laki 9.6.1982 nro 285; Rehof – Trier 1990 s. 295; S. Jensen 1990 s. 4; Holt-Christensen 1989 s. 53-54). Eräät ammattiliitoista eronneet linja-autonkuljettajat oli irtisanottu työstään, minkä seurauksena Østre Landsret oli kyseisen lain nojalla oikeuttanut heidät 75.000 - 175.000 kruunun vahingonkorvauksiin. Korkeimmassa oikeudessa työntekijät vaativat Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain nojalla irtisanomisten toteamista pätemättömiksi. Päätöksen mukaan perustuslaki ei antanut perusteita kumota irtisanomisia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklaa ei voitu soveltaa suoraan, vaan irtisanomisten seuraukset oli ratkaistava sopimuskohdan Tanskalle asettamien velvoitteiden täyttämiseksi säädetyn vuoden 1982 lain nojalla (UfR 1986 s. 916).

Euroopan ihmisoikeussopimukseen on tanskalaisessa tuomioistuinkäytännössä viitattu selvästi muita ihmisoikeussopimuksia useammin. Tapauksessa UfR 1986 s. 871 oli-

156 "Bestemmelserne i bistandslovens afsnit VIII må i overensstemmelse med de afgørelser, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har truffet vedrørende tilsvarende spørgsmål, forstås således, at afsnittet omfatter spørgsmålet om ændring af anbringelsestedet også for børn, der tvangsmæssigt er anbragt uden for hjemmet."

157 Niistä ks. Niemi-Kiesiläinen 1989 s. 7-8.

vat esillä myös KP-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja. Korkein oikeus tyytyi lausumaan, ettei tapauksessa sovellettu tanskalainen laki ollut ristiriidassa perustuslain eikä valittajan mainitsemien sopimusten kanssa.

Etupäässä 1980-luvulta ja aivan viime vuosilta[158] olevat viittaukset ihmisoikeussopimuksiin ilmentävät tanskalaisten tuomioistuinten ja ennen kaikkea korkeimman oikeuden lisääntyvää valmiutta ottaa päätöksenteossaan huomioon sellaiset ihmisoikeussopimukset, joita ei ole muodollisesti inkorporoitu Tanskan oikeusjärjestyksen osaksi. *Claus Gulmannin* (1987 s. 33-36) mukaan inkorporoimatta jätetyt kansainväliset sopimukset ovat "oikeuslähde" Tanskassa. Hänen luonnehdintansa, jonka mukaan sopimusmääräykseen on tullakseen sovelletuksi voitava saada "tukea" kotimaisesta normista, vastaa käyttämääni normifragmentin käsitettä. Ihmisoikeusnormeja on huomattavan usein sovellettu tanskalaisperäisen lain soveltamisalan ratkaisemisessa, mitä voi luonnehtia *sääntövaikutukseksi. Søren Stenderup Jensenin* (1990 s. 9) mukaan on kuitenkin silmiinpistävää, että tuomioistuimet ovat haluttomia pelkistämään ongelmatilanteita sopimuksen ja lain ristiriidaksi vaan pyrkivät harmonisoivaan tulkintaan. Kun ihmisoikeusnormit kuitenkin ovat Tanskan oikeusjärjestyksen ulkopuolisia *standardeja,* tällainen suhtautuminen on mielestäni luonnollinen ja ihmisoikeuksien tehokasta suojaa edistävä.

3.3.4. Inkorporaatiokomitea

Jo 1970-luvun alussa työskennellyt valtiosopimusten julkaisemista ja voimaansaattamista käsitellyt komitea (Betænkning 1973 s. 49) ehdotti inkorporaation käyttöä aiempaa useammin sopimusten voimaansaattamismuotona, joskin se toisaalta korosti rajoituksia menetelmän yleiselle käytölle. Valinnan transformaation ja inkorporaation välillä ei käytännössä tarvitse merkitä paljon, koska lainsäätäjä voisi inkorporoinnista huolimatta säätää sopimusmääräyksistä poikkeavia lakeja ja koska tuomioistuimet voisivat hyvin pitkälle soveltaa sopimusmääräyksiä ilman inkorporaatiotakin (Gulmann 1983 s. 45-46). Osa kirjoittajista on pitänyt inkorporaatiota tarpeettomana tai jopa haitallisena ihmisoikeuksien suojan kannalta (Jensen 1989, erityisesti s. 169-170; hieman lievemmin Holt-Christensen 1989), mutta suurin osa on puoltanut ainakin Euroopan ihmisoikeussopimuksen inkorporointia (Rehof – Trier 1990 s. 101-103; Nørgaard 1989 s. 21, Mikkelsen 1989a, erityisesti s. 106; Carlé – Hendriks 1987 s. 3-4).[159] On myös ehdotettu ihmisoikeusvelvoitteiden inkorporointia perustuslain tasolla (Rehof – Trier 1990 s. 94-95). *Nina Holt-Christensenin* (1989 s. 50-51) mukaan inkorporaatio ilman säännöstä ihmisoikeussopimusten etusijasta mahdollisissa ristiriitatilanteissa ei muuttaisi lainkaan nykytilannetta, jossa ainakin Euroopan ihmisoikeussopimus on varsinainen oikeuslähde. Lausuma osoittaa, ettei ihmisoikeusnormien tosiasiallinen vaikutus välttämättä riipu siitä, ovatko ne osa kyseisen maan oikeusjärjestystä. Kansallinen oikeusjärjestys voi sallia sen ulkopuolisten *standardien* sellaisen sääntö- ja periaatevaikutuksen, joka tosiasiassa rinnastuu oikeusjärjestykseen kuuluvien *normien* vaikutuksiin.

Tanskassa asetettiin toukokuussa 1989 komitea selvittämään Euroopan ihmisoikeussopimuksen[160] ja muiden ihmisoikeussopimusten inkorporoinnin etuja ja haittoja. Toisin kuin

158 Uusimmasta oikeuskäytännöstä ks. myös Betænkning 1991 s. 66-79.

159 Ks. myös *Niels Eilschou Holmin* puheenvuoro Helsingissä vuonna 1987 pidettyjen 31. pohjoismaisten lakimiespäivien keskustelussa (Förhandlingarna 1988 s. 422).

160 Komitean toimeksiannossa mainitaan Euroopan ihmisoikeussopimus erikseen, minkä lisäksi tehtäväksi annetaan selvittää, olisivatko inkorporoinnin edut suuremmat, jos samalla inkorporoitaisiin

Norjassa komitean asettaminen ei vielä sisältänyt periaatepäätöstä inkorporoinnista. Kahden vuoden työskentelyn jälkeen annetussa komitean mietinnössä (Betænkning 1991) selostetaan aikaisempaa keskustelua inkorporaatiosta (s. 111-113), arvioidaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen inkorporoinnin etuja ja haittoja (s. 146-158) ja ehdotetaan sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen laintasoista (ks. s. 194) inkorporointia. Komitean laatiman lakiehdotuksen mukaan yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjojen kaikki määräykset säädettäisiin olemaan voimassa valtionsisäisesti ("gælder her i landet").[161] Komitean mukaan inkorporointi johtaisi mahdollisessa ristiriitatilanteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten etusijaan vanhempaan lainsäädäntöön nähden. Jos tanskalaisperäinen laki taas olisi inkorporointilakia uudempi, tuomioistuinten tulisi tutustua "kaikkiin relevantteihin oikeuslähteisiin, mm. erityisesti kyseisen lainsäännöksen esitöihin". Jos Folketinget olisi todella tarkoittanut säätää ihmisoikeussopimuksen tai sen tietyn tulkinnan vastaisen lain, tuomioistuinten olisi sovellettava lakia. Muissa tapauksissa tuomioistuinten olisi pyrittävä tulkinnalla välttämään ristiriita (Betænkning 1991 s. 197). Komitea jätti muiden ihmisoikeussopimusten mahdollisen inkorporoinnin selvitettäväksi Norjan inkorporointikomitean työn valmistumisen jälkeen (Betænkning 1991 s. 11).

4. Ekskurssi: Lyhyesti EY-oikeudesta

Yleensä kansainvälisen oikeuden valtionsisäinen asema määräytyy kunkin valtion oman valtiosäännön perusteella, mistä syystä saman valtiosopimuksen asema eri maissa saattaa olla hyvinkin erilainen. Yhteistä on vain, että valtiot ovat kansainvälisoikeudellisesti velvollisia noudattamaan sopimusta. Niiden omassa määräysvallassa on, millaisin sisäisin menettelytavoin sopimuksen noudattaminen turvataan. Hollannissa sopimus on jo ratifioinnin perusteella osa maan sisäistä oikeusjärjestystä ja menee tuomioistuimessa esiin nousevassa konfliktitilanteessa kaikkien valtion omien lakien edelle. Suomessakin sopimus on osa oikeusjärjestystä, mutta vasta erillisen muuntamisaktin välityksellä. Ruotsissa sopimuksia ei yleensä muunneta osaksi valtion sisäistä oikeusjärjestystä vaan kansainvälisoikeudellinen velvoite täytetään vain huolehtimalla maan oman lainsäädännön sopusoinnusta sopimuksen kanssa.

Euroopan yhteisöjen (termistä ks. Jääskinen 1990 s. 212) tuottama EY-oikeus on ylikansallinen[162] oikeusjärjestys (Winter 1972 s. 425; Joutsamo - Möttölä 1980 s. 194; Joutsamo 1987 s. 96 ja 116; Drzemczewski 1983 s. 231; Dubouis 1988 s. 801). Rooman sopimus[163] itse määrää EY-oikeuden asemasta kaikissa jäsenmaissa, siis riippumatta kunkin valtion valtiosäännön niistä normeista, jotka koskevat kansainvälisen ja valtionsisäisen oikeuden suhdetta. Tosin jokaisessa jäsenvaltiossa on tavalla tai toisella voitava osoittaa Rooman sopimukseen liittymi-

---

muitakin ihmisoikeussopimuksia ("FN, ILO, m.v.", asiakirja D/208-H-NH, joka sisältyy Suomen perusoikeuskomitean asiakirjoihin). Ks. myös Rehof - Trier 1990 s. 103 ja 688; Zahle 1989 III s. 241 sekä Christensen 1989 s. 36-37.

161 Ks. lakiehdotus, Betænkning 1991 s. 159-160 ja sen perustelut s. 191-202.

162 Käsitteestä ks. mm. Kastari 1966, Karapuu 1971 s. 92-97 ja Jääskinen 1990 s. 213 av. 13. Eräs ehdotetuista ylikansallisen päätöksenteon kriteereistä on kansainvälisen elimen enemmistö- tms. päätöksen välitön valtionsisäinen voimassaolo ilman valtion omaa myötävaikutusta. Jääskisen mukaan monistisissa maissa ylikansallisuudelle ei voida antaa samalla tavalla erityistä oikeudellista merkitystä kuin dualistisissa maissa. Käsittääkseni erillisen hyväksymistoimen (ratifioinnin) puuttuminen tekee ylikansallinen-termin erottelukykyiseksi myös monistisen maiden suhtautumisessa kansainvälisperäisiin normeihin.

163 Suomennoksen julkaisee Joutsamo 1988.

nen valtiosäännön sallimaksi. Tässä mielessä EY-oikeuden yhtenäisellä valtionsisäisellä asemalla on perustansa kunkin maan valtiosäännössä niiden sisällöllisistä eroavaisuuksista huolimatta.[164]

> Rooman sopimuksen 189 (2) artiklan mukaan EY-orgaanien säätämät asetukset "ovat kokonaisuudessaan velvoittavaa ja kaikissa jäsenvaltioissa välittömästi sovellettavaa oikeutta".
>
> Sopimuksen 189 (3) artikla koskee sekundaarisen EY-oikeuden (käsitteestä ks. Joutsamo 1987 s. 50-55) toista keskeistä osaa, direktiivejä: "Direktiivi sitoo saavutettavan päämäärän osalta jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi toteuttamisen muodot ja menettelytavat". Direktiivien kansallinen täytäntöönpanotapa on, kuten yleensä kansainvälisessä oikeudessa, jätetty valtion itsensä ratkaistavaksi. Ks. myös Winter 1972 s. 426 ja 437 sekä Joutsamo 1987 s. 55 ja 97, missä selvitetään, että eräissä tapauksissa myös direktiiveillä voi olla suora sovellettavuus. Ks. myös Tala 1990 s. 200.
>
> Myös osalla Rooman sopimuksen artikloista on EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan välittömiä, kansalliset normit syrjäyttäviä oikeusvaikutuksia jäsenmaiden sisällä, vaikka sopimus itse ei sisällä määräystä omasta suorasta sovellettavuudestaan kansallisella tasolla (Joutsamo 1979 s. 223-225; Joutsamo 1987 s. 51; Winter 1972 s. 431 ja 434).
>
> Klassinen tapaus EY-oikeuden itsenäisestä luonteesta on *Costa v. ENEL* (6/64, European Court Reports 1964 s. 585-615). Siinä EY-tuomioistuin lausui muun muassa: "Päinvastoin kuin kansainväliset sopimukset yleensä, Rooman sopimus on luonut oman oikeusjärjestyksensä, josta sopimuksen voimaantullessa tuli elimellinen osa jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiä ja jota niiden tuomioistuimet ovat velvollisia soveltamaan... (K)ansalliset säännökset, miten tahansa ne on laadittu, eivät voi mennä (EY-oikeuden) edelle ilman että tämä menettää luonteensa EY-oikeutena ja koko yhteisön oikeudellinen perusta joutuu kyseenalaiseksi" (s. 593-594). Ratkaisussa EY-tuomioistuin vahvisti EY-oikeuden erityisluonteesta seuraavan, ettei valtio voi edes omia tuomioistuimiaan sitovalla tavalla säätää EY-normeista poikkeavia sisäisiä lakeja, jotka *lex posterior*-säännön nojalla saisivat etusijan (Winter 1972 s. 432; Dullen 1990 s. 763-764; D'Arcy 1989 s. 41-42).

Suoraan sovellettavia EY-normeja voidaan luonnehtia myös siten, että ne eivät ole "osa" jäsenvaltioiden oikeusjärjestystä vaan kaikkien EY:n jäsenmaiden alueella sovellettava itsenäinen oikeusjärjestys, joka Rooman sopimuksen määräysten nojalla osittain täytäntöönpannaan kunkin maan kansallista oikeusjärjestystä soveltamaan asetetun tuomioistuinorganisaation kautta (ks. myös Winter 1972 s. 433; Drzemczewski 1983 s. 232 ja D'Arcy 1989 s. 3-4). EY-normeja sovellettaessa ei ratkaista kansallisen oikeusjärjestyksen sisäisiä normikonflikteja (esimerkiksi tanskalaisperäinen normi ja EY-normi). Jos EY-normi havaitaan suoraan sovellettavaksi, tuomioistuin ikään kuin astuu pois kansallisen oikeusjärjestyksen piiristä ja muuttuu osaksi EY:n oman oikeusjärjestyksen täytäntöönpanokoneistoa. Tuomioistuimen ei tarvitse ottaa kantaa kansallisten normien pätevyyteen: koska ne eivät kuulu EY:n oikeusjärjestykseen, niitä ei yksinkertaisesti sovelleta.

> Näin voidaan lukea Italian valtiosääntötuomioistuimen 8.6.1984 antama ratkaisu *Granital*-tapauksessa (nro 170, Common Market Law Review 1984 s. 756-764). Päätös ratkaisi sitkeän erimielisyyden EY-oikeuden vaikutuksesta Italiassa. Valtiosääntötuomioistuimen mukaan Italian oikeus ja EY-oikeus ovat kaksi "riippumatonta ja erillistä oikeusjärjestystä" (s. 759). EY-oikeuden normit "ovat suoraan sovellettavissa Ita-

164 Myös Winter (1972 s. 431) korostaa, että Rooman sopimuksen asema eri maiden valtionsisäisessä oikeusjärjestyksessä ratkeaa kansainvälisen oikeuden ja valtionsisäisen oikeuden suhdetta asianomaisessa maassa koskevien sääntöjen mukaan. Ks. myös Joutsamo 1987 s. 96-97 sekä EY-asioiden käsittelystä yhteisön eri jäsenmaissa KM 1990: 37 s. 12-26.

liassa, mutta ne eivät kuulu kansallisen oikeusjärjestyksen oikeuslähteisiin" (s. 760). Kansallinen ja EY-oikeus ovat kuitenkin siten yhteydessä toisiinsa, että "Italian oikeus... sallii EY-asetusten vaikuttavan omalla sitovuudellaan Italiassa" (s. 761). "Voimassaoleva EY-asetus ei kumoa, sanan aidossa mielessä, sen kanssa ristiriidassa olevaa kansallisen oikeuden normia vaan estää sitä olemasta relevantti kiistan ratkaisemisessa kansallisessa tuomioistuimessa... EY-oikeuden asiallisen ja ajallisen soveltamisalan ulkopuolella kansalliset säännökset säilyttävät voimassaolonsa ja vaikutuksensa" (s. 762). Ratkaisun jälkeen Italian tuomioistuimet saattoivat antaa etusijan EY-normeille myös suhteessa myöhempään italialaiseen lakiin ilman että kyseinen laki olisi ensin todettu valtiosääntötuomioistuimessa perustuslainvastaiseksi. Ks. myös La Pergola – Del Duca 1985, erityisesti s. 616-621.

Käytännössä EY-oikeus mielletään useimmiten "osaksi" kyseisen valtion omaa oikeusjärjestystä ja myös esimerkiksi *Joseph A. Winter* (1972 s. 425) puhuu EY-oikeuden inkorporoinnista osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä. *Kari Joutsamon* ja *Kari Möttölän* (1980 s. 194) mukaan EY-oikeus "tunkeutuu kansainväliseltä tasolta sellaisenaan valtion sisäiseen oikeusjärjestykseen". Joutsamo kuvaa tilannetta myös siten, että kaikki EY:n jäsenmaat ovat omaksuneet monistisen järjestelmän suhteessa eurooppaoikeuteen (Joutsamo 1987 s. 98; ks. myös Jääskinen 1990 s. 216).

Kolmas tapa havainnollistaa EY-oikeuden ja valtionsisäisen oikeusjärjestyksen suhdetta on *Mauro Cappellettin* (1989 s. 164) rinnastus osavaltio- ja liittovaltiolainsäädännön suhteeseen Yhdysvalloissa: EY-oikeus on vähitellen kehittyvä federalismin eurooppalainen muoto (ks. lähemmin Cappelletti 1989 s. 347-383).

Myös "suoran sovellettavuuden" (direct applicability)[165] käsite on EY-oikeudessa toisensisältöinen kuin selvästi valtionsisäisen oikeusjärjestyksen osana toimivien ihmisoikeussopimusten yhteydessä (ks. Winter 1972 s. 431-437). EY-normien suora sovellettavuus ei määräydy asianomaisen valtiosäännön perusteella vaan jo kansainvälisellä (ylikansallisella) tasolla (Iwasawa 1986 s. 629-630 ja 650; Encyclopedia 1984 s. 414). EY-normien suora sovellettavuus toteutuu EY-tuomioistuimen ja -komission ohjaamana samanlaisena kaikissa jäsenmaissa ja riippumatta samaa materiaalista asiaa sääntelevän kansallisen normiston sisällöstä.

EY-oikeudessa erotetaan käsitteet "suora sovellettavuus" (direct applicability) ja "suora vaikutus" (direct effect; ks. Winter 1972 s. 425-426 ja D'Arcy 1989 s. 32-40). Edellinen termi viittaa Rooman sopimuksen 189 (2) artiklaan, jonka nojalla osa EY-oikeudesta (asetukset) tulee valtionsisäisesti suoraan sovellettavaksi. Suora vaikutus puolestaan tarkoittaa yksityisten oikeussubjektien mahdollisuutta vedota kansallisissa tuomioistuimissa suoraan sovellettavaan EY-normistoon (ks. myös Dullen 1990 s. 762-763). Se koskee asetusten ohella myös osaa Rooman sopimuksen määräyksistä. Koska asetuksetkaan eivät ole siinä mielessä täydellisiä, että jokaisella niiden määräyksellä olisi ilman valtionsisäisiä lainsäädäntötoimia yksilötasolle ulottuvia vaikutuksia, käsitteellinen erottelu on tarpeellinen (Winter 1972 s. 435). Rooman sopimuksen 189 (2) artiklan käsite "suora sovellettavuus" tarkoittaa EY-asetusten soveltamiskelpoisuutta ilman mitään kansallista muuntamistoimenpidettä ja riippumatta kansainvälisen ja valtionsisäisen oikeuden suhdetta yleisesti koskevista järjestelyistä asianomaisessa maassa. Siten sopimusmääräys itse asiassa koskee pikemminkin asetusten *voimassaoloa* kuin suoraa sovellettavuutta (Winter 1972 s. 436; D'Arcy 1989 s. 33).

Rooman sopimuksen perusteella määräytyvä EY-oikeuden periaatteessa samanlainen asema kaikkien jäsenvaltioiden alueella on ideaalimalli, jota tosiasiallinen soveltamiskäytäntö lähe-

165 Winterin (1972 s. 425) mukaan EY-tuomioistuin on käyttänyt "directly applicable" -termiä samaa merkitsevänä kuin pitempää ilmaisua "produces direct effects and creates individual rights which municipal courts must recognize".

nee asteittain. EY:n jäsenmaiden valtiosääntöjen erilaisuus, erityisesti kansainvälisen oikeuden ja valtionsisäisen oikeuden suhteen järjestämisessä on aiheuttanut eroavuuksia ideaalimallin toteutumisasteessa eri maissa. Suurimmat sopeutumisvaikeudet on ollut Yhdistyneellä Kuningaskunnalla, joka yhdessä Skandinavian maiden kanssa on perinteisesti seurannut transformaation mallia: kansainvälisiä sopimuksia ei lainkaan saateta valtionsisäisen oikeusjärjestyksen osaksi vaan kansainvälisoikeudelliset velvoitteet otetaan huomioon valtionsisäisen lainsäädännön sisällössä. Tätä perusratkaisua vielä korostaa brittiläinen doktriini parlamentin suvereniteetista (ks. Joutsamo 1987 s. 111-112; Cappelletti 1989 s. 165-166 ja 353).

EY-oikeus ei ole oikeusjärjestyksenä täydellinen (Dubouis 1988 s. 802; ks. myös Tala 1990 s. 198). Siitä puuttuu esimerkiksi nykyaikaisille valtiosäännöille tyypillinen kattava perusoikeussäännöstö tai sen kansainvälisoikeudellinen vastine, ihmisoikeusnormisto. Eräillä Rooman sopimuksen artikloilla on kuitenkin ihmisoikeuskytkentöjä (ks. van Dijk - van Hoof 1984 s. 480; Dubouis 1988 s. 802; Foster 1987 s. 246). Cappelletti (1989 s. 171 ja 376-377) puhuu konstitutionalismin ja federalismin välisestä vaarallisesta konfliktista ja muistuttaa, että alunperin perusoikeussäännöstöä pidettiin liittovaltion rajoitetun lainsäädäntökompetenssin vuoksi tarpeettomana myös Yhdysvaltain perustuslaissa.

Eräiden EY:n jäsenmaiden valtiosääntötuomioistuimet omaksuivat aiemmin kannan, jonka mukaan kansalliset perusoikeussäännökset saattoivat estää tietyn tapauksen ratkaisemisen EY-oikeuden pohjalta.[166] EY-tuomioistuin on 1960-luvun lopulta saakka pyrkinyt korjaamaan EY-oikeuden epätäydellisyyttä viittaamalla EY:n oman normiston ohella Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja kansallisten perusoikeussäännöstöjen ilmaisemiin "yleisiin oikeusperiaatteisiin" (käsitteestä ks. Brown – Jacobs 1989 s. 293-310). Tämä kehitys on saanut kansalliset valtiosääntötuomioistuimet omaksumaan pidättyvän linjan EY-normien tai -päätösten perustuslainmukaisuuden arviointiin.[167]

> EY-tuomioistuimen päätöksissä on suoraan tai välillisesti viitattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin (ks. mm. Dubouis 1988 s. 805; Cappelletti 1989 s. 173 ja Drzemczewski 1983 s. 242-251; Foster 1987 sekä Cassese – Clapham – Weiler 1989 s. 14). Tavallisimmin kirjallisuudessa viitataan tapauksiin *Nold II* (4/73) ja *Kent Kirk* (63/83).
>
> Tapauksessa *Nold v. Commission* (4/73, Common Market Law Reports 1974: 2 s. 338-355) EY-tuomioistuin viittasi välillisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen: "Kuten tämä tuomioistuin on aiemmin todennut, perustavanlaatuiset oikeudet ovat elimellinen osa sen soveltamia yleisiä oikeusperiaatteita. Näiden oikeuksien suojan varmistamisessa tämän tuomioistuimen tulee pitää perustana jäsenvaltioiden yhteisiä valtiosääntöperinteitä... Myös sellaiset kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joiden laadinnassa jäsenvaltiot ovat olleet mukana tai joihin ne ovat liittyneet voivat tulla otetuiksi huomioon EY-oikeuden piirissä" (s. 354).
>
> Ratkaisussa *R. v. Kent Kirk* (63/83, Common Market Law Reports 1984: 3 s. 522-539) EY-tuomioistuin viittasi nimenomaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan määräykseen: "Periaate, jonka mukaan rangaistussäännöksillä ei saa olla taannehtivaa vaikutusta on yhteinen kaikille jäsenvaltioille ja on vakuutettu perustavanlaatuisena oikeutena Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa; se kuuluu niihin yleisiin

166 Ks. Hilf 1976 s. 146 ja 151-154, Cappelletti 1989 s. 172, Hofmann 1990 s. 8-9, van Dijk - van Hoof 1984 s. 481, Dullen 1990 s. 764-765, Joutsamo - Möttölä 1980 s. 194, Joutsamo 1987 s. 106-107 ja 109 sekä 1979 s. 242-248.

167 Ks. Hilf 1976 s. 148-150, Cappelletti 1989 s. 173-174 ja 377-379, van Dijk - van Hoof 1984 s. 480-481, Joutsamo 1987 s. 98, Clapham 1990, Cassese – Clapham – Weiler 1989 s. 14, Dubouis 1988 s. 803-805, Dullen 1990 s. 771-778 ja 789-790.

oikeusperiaatteisiin, joiden noudattamista EY-tuomioistuin valvoo" (s. 538).

Nigel Fosterin (1987 s. 250 ja taulukko s. 264) mukaan EY-tuomioistuimen ratkaisuissa oli toukokuuhun 1986 mennessä viitattu Euroopan ihmisoikeussopimukseen 45 tapauksessa, joista puolet (22) oli vuosilta 1982-1986.[168] *Andrew Drzemczewskin* (1983 s. 229) mukaan voidaan sanoa, että Euroopan ihmisoikeussopimus on omaksuttu osaksi EY-oikeuden yleisiä periaatteita. Yleiset periaatteet sitovat sekä yhteisön omia elimiä että jäsenvaltioiden viranomaisia, minkä lisäksi ne vaikuttavat kirjoitetun EY-normiston tavoin myös yksityisten välisissä oikeussuhteissa (ks. lähemmin Dubouis 1988 s. 811-812).

> *Defrenne II* -tapauksessa (43/75, Common Market Law Reports 1976: 2 s. 98-129) EY-tuomioistuin totesi Rooman sopimuksen 119 artiklalla olevan suora vaikutus ja määräyksen siten kieltävän myös yksityisen työnantajan harjoittaman sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän (s. 122-125 ja 129; ks. mm. Dullen 1990 s. 779-780 ja D'Arcy 1989 s. 35 ja 83). Tapaus havainnollistaa paitsi suoraan vaikuttavien EY-normien horisontaalivaikutusta myös Rooman sopimuksen eräiden määräysten ihmisoikeusulottuvuutta.
>
> Euroopan ihmisoikeussopimuksen EY-tuomioistuimessa saaman suojan merkitys kasvaa, jos Euroopan ihmisoikeustoimikunnan linjaksi vakiintuu eräässä tuoreessa tapauksessa (valitus 13258/87) otettu kanta. Saksan liittotasavallan viranomaiset olivat panneet täytäntöön EY:n komission langettaman ja EY-tuomioistuimen voimassa pitämän sakon. Ihmisoikeustoimikunta jätti valituksen tutkimatta, koska EY-oikeus sisälsi ihmisoikeussuojajärjestelyjä ja koska kansallisten viranomaisten velvollisuutena ei voitu pitää sen valvomista, oliko EY-elimissä käyty prosessi vastannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimuksia (toimikunnan päätös 9.2.1990 s. 8-9). Tapauksesta ks. Clapham 1990 s. 8 ja Pellonpää 1991 s. 13-14.

Kuten *Otto Kahn-Freund* (1976 s. 198) korostaa, EY-tuomioistuimen *Nold*-päätöksen viittaus ihmisoikeussopimuksiin EY-tuomioistuimessa sovellettavien yleisten oikeusperiaatteiden lähteenä ei koskenut ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimusta vaan myös esimerkiksi molempia vuoden 1966 YK-yleissopimuksia ja Euroopan sosiaalista peruskirjaa.

EY:n piirissä on esiintynyt pyrkimyksiä yhteisön oman kirjoitetun perusoikeus- tai ihmisoikeusnormiston aikaansaamiseksi joko erillisenä asiakirjana tai itse Rooman sopimusta muuttamalla.[169] On myös ehdotettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen muuttamista siten, että EY voisi liittyä sen osapuoleksi.[170] Kumpaakin vaihtoehtoa on sanottu yksilöaloitteiseen tuomioistuinkontrolliin perustuvan perinteisen lähestymistavan ilmentymiksi, ja niiden täydennykseksi on hahmoteltu oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen tähtääviä järjestelyjä, muun muassa oikeusasiamiestyyppisiä ratkaisuja (ks. Cassese – Clapham – Weiler 1989 s. 62-

---

168 Foster (1987 s. 267-269) tarkastelee myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten vaikutustapaa EY-oikeudessa. Suurin osa ratkaisuista ilmentää tämän tutkimuksen termein *standardivaikutusta* (Foster: "the guidelines approach"), kun taas lähinnä *Kent Kirk* -tapauksessa ihmisoikeusmääräykseen viitattiin EY-oikeuteen kuuluvana *normina*.

169 Ks. mm. Cappelletti 1989 s. 174-175, Hilf 1976 s. 146-147 ja 154-157, Foster 1987 s. 271, Cassese – Clapham – Weiler 1989 s. 56-59, Brown – Jacobs 1989 s. 310 sekä van Dijk – van Hoof 1984 s. 482-483.

170 Ks. van Dijk – van Hoof 1984 s. 483-486, Brown – Jacobs 1989 s. 310, Hilf 1976 s. 157-158, Betten 1989 s. 79-80, Foster 1987 s. 271, Clapham 1990 s. 8 ja Cassese – Clapham – Weiler 1989 s. 59-62. Bettenin (1989 s. 80) mukaan EY:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ovat selvimmin vastustaneet Irlanti, Tanska ja Yhdistynyt Kuningaskunta – siis juuri ne maat, joissa ihmisoikeussopimusta ei ole inkorporoitu osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä. Osana EY-oikeutta sopimusmääräykset kuitenkin olisivat osa valtionsisäisesti sovellettavaa (EY-)oikeutta. Myös Drzemczewski (1983 s. 229-230) huomauttaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaksuminen osaksi EY-oikeutta muuttaa radikaalisti ihmisoikeussopimuksen asemaa eräissä EY-maissa.

71.[171] EY-oikeuden ainutlaatuisen vahva asema suhteessa kansallisiin oikeusjärjestyksiin tarjoaa huomattavan tosiasiallisen tehokkuuden myös sen ihmisoikeusnormistolle, olipa juridistekninen ratkaisu normiston laadinnassa mikä hyvänsä esitetyistä vaihtoehdoista.[172]

Suorilla ylikansallisilla vaaleilla valittu EY:n europarlamentti hyväksyi huhtikuussa 1989 päätöslauselman, johon sisältyy uusi ihmisoikeusasiakirja, julistus perustavanlaatuisista oikeuksista ja vapauksista (ks. Human Rights Law Journal 1989 s. 341-346). EY-maiden huippukokous puolestaan hyväksyi joulukuussa 1989 luonnoksen Euroopan yhteisön peruskirjaksi työntekijöiden sosiaalisista perusoikeuksista (ks. Netherlands Quarterly of Human Rights 1989 s. 489-497). Kumpikaan asiakirja ei ole sen paremmin jäsenmaita kuin EY-tuomioistuinta velvoittavaa oikeutta, mutta ne ovat jo nyt käytettävissä muun normiston tulkinnan apuneuvoina ja saattavat osoittaa suuntaa oikeudellisesti sitovalle EY:n ihmisoikeusnormistolle (ks. Betten 1989 ja Boumans – Norbart 1989).

Euroopan ihmisoikeustoimikunta on luonnehtinut ihmisoikeusnormien nykyistä asemaa EY-oikeudessa seuraavasti:

> "Toimikunta toteaa, että Euroopan yhteisöjen oikeusjärjestys ei ainoastaan takaa perustavanlaatuisia oikeuksia vaan myös sisältää niiden noudattamisen valvonnan. On totta, etteivät yhteisöjen perustamissopimukset sisällä kyseisten oikeuksien luetteloa. Euroopan yhteisöjen parlamentti, neuvosto ja komissio ovat yhteisessä julistuksessaan 27.4.1977 korostaneet antavansa keskeisen merkityksen perustavanlaatuisten oikeuksien suojaamiselle, johtaen nämä oikeudet erityisesti jäsenvaltioiden perustuslaeista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta... Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on kehittänyt oikeuskäytännön, jonka mukaan sen tehtävänä on valvoa yhteisön toimia perustavanlaatuisten oikeuksien perusteella, mukaanlukien Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatut oikeudet." (valitus 13258/87, toimikunnan päätös 9.2.1990 s. 8)

5. Johtopäätökset Suomeen nähden

5.1. Monistinen perusratkaisu ei poista kaikkia ongelmia

Hollannin ja Yhdysvaltojen esimerkit osoittavat, ettei kansalliseen perustuslakiin otettu nimenomainen säännös kansainvälisten sopimusten valtionsisäisestä sovellettavuudesta suoraan kansainvälisoikeudellisen sitoutumisen nojalla ratkaise kaikkia ihmisoikeussopimusten valtionsisäisiin vaikutuksiin liittyviä ongelmia. Kummassakin maassa monistista perusratkaisua on käytännössä jouduttu lieventämään kehittelemällä oikeustieteessä ja -käytännössä erottelukriteerejä sille, missä tapauksissa sopimusmääräystä todella voidaan soveltaa "suoraan" ja missä tapauksissa sopimusmääräyksen ei katsota olevan "self-executing" tai "kaikkia sitova". Doktriinit osoittavat, että monistisen perusratkaisun oloissa joudutaan soveltamisvaiheessa ratkaisemaan ainakin osa niistä ongelmista, jotka dualistisissa maissa ratkaistaan sopimusmääräysten voimaansaattamismuodon valinnassa.

Hollannin perustuslain 94 artikla on monistisena ratkaisuna johdonmukainen, kun kansain-

---

171 Eri lähestymistapojen nimikkeet ovat "Judicial Review Approach" ja "Access to Justice Approach".

172 Betten (1989 s. 86-87) käyttää esimerkkinä naisten ja miesten samapalkkaisuutta, jota koskeva Rooman sopimuksen 119 artiklan määräys on käytännössä ollut selvästi tehokkaampi kuin Euroopan sosiaalisen peruskirjan tai Kansainvälisen työjärjestön sopimusten (nro:t 100, 111 ja 156) vastaavat määräykset.

välisen oikeuden normeille säädetään *lex superior* ja *lex posterior* -säännöistä riippumaton etusija kansalliseen normistoon nähden – siis myös suhteessa Hollannin omaan perustuslakiin ja sopimusta myöhempään lainsäädäntöön.[173]

Henry Schermers (1987 s. 113) toteaa, ettei hollantilainen malli sopimusmääräysten etusijasta välttämättä käytännössä eroa kovinkaan paljon niistä järjestelmistä, joissa kansallisella normilla on viime kädessä etusija. Kummassakin tapauksessa tuomioistuimet pyrkivät eliminoimaan ristiriidan tulkinnalla ja olettavat, ettei lainsäätäjä tarkoittanut loukata sopimusta. Ja myös Hollannissa sopimusmääräyksen soveltamisalaa voidaan tulkita siten, ettei se mene päällekkäin sisällöltään toisenlaisen kansallisen lainsäädännön soveltamisalan kanssa.

Yhdysvaltain liittovaltioperustuslain VI artiklan 2 §:n säännös puolestaan ei ole monistisena ratkaisuna johdonmukainen, koska siinä tyydytään ilmaisemaan kansainvälisten sopimusten asema "ylemmänasteisena oikeutena" (supreme law of the land) liittovaltioperustuslain ja liittovaltiolainsäädännön rinnalla. Säännöksen kärki kohdistuukin osavaltiolainsäädäntöön. Soveltamiskäytännössä kansainvälisten sopimusten syrjäytyminen on ollut mahdollista sekä *lex superior* (liittovaltioperustuslaki) että *lex posterior* (liittovaltiolainsäädäntö) -perusteen nojalla.

Ranskan perustuslain (1958) 55 artikla ilmaisee monistisen perusratkaisun ja sopimusmääräysten etusijan lakeihin nähden. Säännökseen sisältyy ihmisoikeussopimusten kannalta ongelmallinen vastavuoroisuusehto, jonka mukaan sopimusmääräysten valtionsisäisen soveltamisen edellytyksenä on että toinen sopimuspuoli soveltaa niitä (ks. Polakiewicz – Jacob-Foltzer 1991 s. 75-76; Drzemczewski 1983 s. 70-81; de la Rochère 1987, erityisesti s. 42-48).

Belgian esimerkki osoittaa, että kansainvälisten sopimusten selkeä etusija ei välttämättä edellytä nimenomaista perustuslainsäännöstä. Maan tuomioistuimet ovat seuranneet *Cour de Cassation'in* päätöstä *Le Ski* -tapauksessa (27.5.1971). Sopimusmääräysten etusija myöhempäänkin lainsäädäntöön nähden "seuraa jo kansainvälisen sopimusoikeuden luonteesta" (ks. Bossuyt 1981 s. 82-94 ja 101-103; Drzemczewski 1983 s. 63-70; Polakiewicz – Jacob-Foltzer 1991 s. 70-73; Jacobs 1987 s. xxix; Maresceau 1987, erityisesti s. 14-16; Evans 1979 s. 131-132).

5.2. Self-executing -doktriini on altis kritiikille

Sekä Hollannin että Yhdysvaltojen kokemukset osoittavat, ettei "suoraan sovellettaville", "kaikkia sitoville" tai "self-executing -tyyppisille" sopimusmääräyksille ole kyetty kehittämään yleisiä kriteerejä niiden erottamiseksi sellaisista sopimusmääräyksistä, jotka voivat tulla esimerkiksi tuomioistuimessa sovellettavaksi vain yhdessä sopimuksen täytäntöönpanemiseksi säädetyn kotimaisen lain kanssa. Yritykset kriteerien kehittämiseksi – joista *Yuji Iwasawan* (1986) esitys on paras kuvaus – ovat toistuvasti johtaneet kehäpäätelmään: suoraan sovellettavissa ovat sellaiset sopimusmääräykset joita tuomioistuimet ovat soveltaneet tai voivat soveltaa suoraan. Silloinkin kun kiinnekohdat suoralle sovellettavuudelle on kyetty paikantamaan sopimusmääräyksen sanamuotoon (esimerkiksi kohdistuminen yksilötasolle, selkeys ja täsmällisyys), ratkaisu on tosiasiassa ollut riippuvainen määräyksen soveltamistilanteesta, toisin sanoen kansallisen oikeusjärjestyksen muiden normien sisällöstä. Toisaalta nekään sopimus-

173 Silti ratkaisua voi pitää täysin johdonmukaisena vain, jos säännöksen tulkitaan olevan ainoastaan deskriptiivinen ja sisällöltään perustuslain sääntelykompetenssin ulkopuolella. Muussa tapauksessa kansainvälisen oikeuden etusija voitaisiin murtaa perustuslain 94 artiklaa muuttamalla.

määräykset, joita pidetään "self-executing" -tyyppisinä, eivät ole siinä mielessä "itsestään" vaikuttavia, että niitä voitaisiin soveltaa ilman mitään kansallista normistoa. Jopa selkeästi yksilötasolle kohdistuvia ihmisoikeusmääräyksiä sovelletaan kansallisen lainsäädännön nojalla perustetuissa tuomioistuimissa, joiden jokainen toimi perustuu myös kansalliseen normistoon.

> Myös Belgiassa, missä sopimusmääräysten "monistinen" etusija on tunnustettu oikeuskäytännössä, niiden soveltamiselle asetetaan "suoran sovellettavuuden" kriteeri. Käytännössä tuomioistuimet kuitenkin ovat omaksuneet pragmaattisen lähestymistavan eivätkä usein lainkaan perustele, miksi tietty sopimusmääräys täyttää tämän kriteerin. Ks. Bossuyt 1981, Evans 1979 s. 131 sekä Maresceau 1987 s. 16-20, missä viitataan useisiin KP-sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamistapauksiin.

Skandinavian maiden käytäntö kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisessa, samoin kuin *Kaarlo Kairan* edustama varhainen suomalainen oikeuskirjallisuus, puolestaan osoittavat että dualistisen perusratkaisun maissa sopimuksen voimaansaattamismuodon valintaan vaikuttavat samantyyppiset seikat kuin monistisissa maissa soveltamisvaiheessa kohdattavat sopimusmääräysten "suoran sovellettavuuden" ratkaisukriteerit. Perimmältään voimaansaattamismenetelmien kirjo on hyvin samanlainen kaikissa tarkastelluissa pohjoismaissa, mutta käytännössä inkorporointiin on tukeuduttu aiheettoman harvoin Skandinavian maissa ja ehkä tarpeettomankin usein Suomessa. Meillä on pitäydytty inkorporointimallia toteuttavaan blankettimuotoiseen voimaansaattamiseen sellaisissakin tapauksissa, joissa sopimusmääräysten sisällön ja kirjoittamistavan nojalla on ilmeistä, ettei sopimusmääräyksiä voida vaikeuksitta ottaa sovellettaviksi esimerkiksi tuomioistuimissa. Tämä on ollut omiaan hämärtämään inkorporoinnin oikeusvaikutuksia ja on osaselitys suomalaisten tuomioistuinten haluttomuudelle soveltaa ihmisoikeussopimuksia.

Esitetyt ulkomaiset kokemukset eivät puolla monistisista maiden "self-executing" -doktriinin omaksumista sen erottelemiseksi, millaisia sopimusmääräyksiä voidaan Suomessa soveltaa tuomioistuimissa ja millaisia ei. Sen sijaan sekä monistisista maiden että skandinaavisten naapurimaidemme kokemukset puoltavat suomalaisen voimaansaattamisjärjestelmän kehittämistä siten, että tapauskohtaisesti harkittaisiin inkorporoinnin ja muiden voimaansaattamismenetelmien välillä. Erityisesti blankettiasetuksen säännönmukainen käyttö muiden voimaansaattamismenetelmien rinnallakin on omiaan hämärtämään blankettisäädösten merkityksen kansainvälisoikeudellisten normien siirtämisessä sellaisinaan valtionsisäisen oikeusjärjestyksen osaksi.

Toistaiseksi ihmisoikeussopimusten soveltamisratkaisut ovat tarkastelluissa maissa painottuneet perinteisiin vapausoikeuksiin – lähinnä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja KP-sopimukseen. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että TSS-oikeuksilla ei olisi sovellettavuutta esimerkiksi tuomioistuimissa. Kaikissa tarkastelun kohteina olevissa maissa ihmisoikeussopimusten soveltaminen on sittenkin varsin nuori ilmiö, joka on alkanut "helpoimmista" tilanteista. Monististisissa maissa kehitellyt kriteerit sopimusmääräysten jaottelemiseksi "suoraan sovellettaviin" ja "soveltamiskelvottomiin" ovat osaltaan vaikuttaneet TSS-oikeuksien soveltamista vaikeuttavasti. Dualistisissa maissa on puolestaan saatettu seurata erilaista voimaansaattamismenetelmää TSS-oikeuksia sisältävien ja muiden ihmisoikeussopimusten yhteydessä. Mutta kummassakin tapauksessa taustalla on myös TSS-oikeuksia sisältävien ihmisoikeussopimusten – esimerkiksi Euroopan sosiaalinen peruskirja ja YK:n TSS-sopimus – määräysten erilainen kirjoittamistapa esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen tai KP-sopimukseen verrattuna. TSS-sopimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan niukka soveltamiskäytäntö kansallisissa tuomioistuimissa ei osoita, etteivät TSS-*oikeudet* "luonteensa" vuoksi sopisi

(myös) tuomioistuinteitse täytäntöönpantaviksi. Pidän oikeutetumpana johtopäätöstä, ettei TSS-oikeuksia sisältäviä *sopimuksia* ole haluttu kirjoittaa tai kyetty kirjoittamaan valtionsisäistä suoraa soveltamista edistävään muotoon.[174]

Ainakin Hollannissa esiintyy silti viittauksia myös TSS-sopimukseen ja Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan tuomioistuinten ratkaisuissa.[175] Tämä osoittaa, etteivät "self-executing" -doktriinin, kansallisten voimaansaattamismenetelmien valinnan ja sopimusmääräysten kirjoittamistavan muodostamat pidäkkeet TSS-oikeuksia koskevien sopimusmääräysten soveltamiselle ole ehdottomia. Mainitut tekijät tietysti vaikuttavat siihen *tapaan*, jolla TSS-oikeuksia koskeviin sopimusmääräyksiin viitataan. Vaikka kansainvälisessä keskustelussa on tavattu kiinnittää päähuomio ristiriitatilanteisiin ja siten ihmisoikeusnormien *suoraan soveltamiseen* ja *sääntövaikutukseen*, TSS-oikeuksia koskevien määräysten *tulkintavaikutus* ja *periaatevaikutus* eivät ole "ei-oikeudellisia" tai "vähemmän oikeudellisia". Self-executing -doktriinin edustama kaksijakoinen suhtautumistapa on omiaan vähentämään ihmisoikeusnormien vaikutusta, koska se helposti johtaa sivuuttamaan osan potentiaalisista vaikutustavoista.

5.3. Erityisesti Skandinavian maiden kokemuksista

Vaikka inkorporointia on muissa pohjoismaissa käytetty Suomeen verrattuna hyvin harvoin, Skandinavian maiden kokemuksista saattaisi olla hyötyä suomalaisen voimaansaattamistekniikan kehittämisessä. Tanskassa inkorporointiin yleensä liittyy valtionsisäisen oikeusjärjestyksen osaksi muunnettavien sopimusmääräysten yksilöinti.

Sikäli kuin Norjassa ja Tanskassa vireillä oleva valmistelu johtaa joidenkin ihmisoikeussopimusten inkorporointiin, ratkaisujen yksityiskohtiin on Suomessa syytä tutustua tarkoin. On sinänsä huomionarvoista, että vaikka Tanskassa inkorporoitavat sopimusmääräykset on tavattu yksilöidä, Euroopan ihmisoikeussopimus lisäpöytäkirjoineen ehdotetaan inkorporoitaviksi kokonaisuudessaan (Betænkning 1991 s. 159-160).

Inkorporointimenetelmän käytön harvinaisuus Skandinavian maissa merkitsee, ettei Ruotsin, Norjan tai Tanskan korkeimpien oikeuksien ratkaisuja voida käyttää esikuvana ihmisoikeussopimusten soveltamisessa suomalaisissa tuomioistuimissa. Suomessa noudatettu kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisjärjestelmä sisältää huomattavan runsaasti monistisia aineksia verrattuna Skandinavian maihin. Tästä syystä ihmisoikeussopimusten soveltaminen suomalaisissa tuomioistuimissa on *juridisesti* selvästi ongelmattomampaa kuin läntisissä naapurimaissamme, vaikka *tosiasiallisesti* esimerkiksi Norjan korkeimmalla oikeudella on suomalaisia tuomioistuimia selvästi vahvemmat perinteet asiassa.

Etenkin Norjassa on oikeuskirjallisuudessa korostettu sikäläiseenkin järjestelmään kuuluvia monistisia aineksia, joista tärkein on "sektorimonismiin" johtavan referenssimenetelmän käyt-

---

174 Myös *Liisa Nieminen* (1990 s. 216) toteaa – *Helmut Willken* (1975 s. 217) kantaa seuraten – ettei "self-executing" -luonne ole pätevä peruste perusoikeuksien kahtiajaolle vapausoikeuksiin ja sosiaalisiin oikeuksiin. Willken mukaan mikään perusoikeussäännös ei toteudu ilman valtiollisia toimenpiteitä.

175 Myös Saksan liittotasavallan tuomioistuinten ja Ranskan hallintoviranomaisten ratkaisuissa on viitattu Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, ks. Wiebringhaus 1988 s. 22-23, Hohnerlein 1988 s. 111-114 ja 119-127 sekä Frowein 1987 s. 70-73, joka korostaa peruskirjan määräysten tulkintavaikutusta. Myös Norjan korkeimman oikeuden *Alta*-tapauksessa (Rt 1982 s. 241-350) tekemä päätös on huomionarvoinen, koska siinä viitattiin Kansainvälisen työjärjestön yleissopimukseen numero 107 ja KP-sopimuksen 27 artiklan "TSS-tyyppiseen" määräykseen.

tö voimaansaattamismuotona. Tuomioistuinkäytännössä ei kuitenkaan ole tehty eroa monististen sektoreiden ja muiden asioiden välillä, vaan argumentaatio on voimaansaattamismenetelmän valinnasta (transformaatio/referenssi) riippumatta seurannut samoja linjoja. Euroopan yhteisöjen täysjäsenyys on tuonut Tanskan oikeusjärjestykseen monistisia piirteitä.

5.4. Standardivaikutus voi olla pitkälle menevä

Skandinavian maiden noudattama Suomea puhdaspiirteisempi dualismi ei ole estänyt tuomioistuimia tukeutumasta ihmisoikeusmääräyksiin, jotka sellaisenaan eivät ole osa valtionsisäistä oikeusjärjestystä. Kaikissa kolmessa maassa on tuoreita korkeimman oikeuden ratkaisuja, jotka ilmentävät ihmisoikeusnormien *sääntövaikutusta:* ihmisoikeusnormi saattaa supistaa kansallisen lain soveltamisalaa. Ihmisoikeussopimusten heikko muodollinen asema ei siis ole ollut este ihmisoikeusnormien tapauskohtaiselle etusijalle.

Tulos on yllättävä, mutta on selitettävissä *standardin* käsitteen avulla. Skandinavian maissa sovellettava valtionsisäinen oikeusjärjestys on sillä tavoin avoin kirjoitetun kansallisen lain ulkopuolisille elementeille, että valtiota (vain) kansainvälisoikeudellisesti sitovat ihmisoikeusvelvoitteet voidaan ottaa huomioon oikeusjärjestykseen kuuluvien normien tulkinnassa ja soveltamisessa. Edes kansallisen lain sanamuoto ei välttämättä ole rajana standardivaikutukselle sellaisissa ihmisoikeusnormeille tyypillisissä tilanteissa, joissa kansainvälisoikeudellinen normi suo etuja yksilölle julkista valtaa vastaan.

Standardivaikutuksen tukena ovat tanskalaisen *Henrik Zahlen* muotoilemina edellä ilmaistut, mutta muissakin pohjoismaissa tunnetut *tulkintasääntö, presumtiosääntö* ja *ohjaussääntö.* Niiden avulla ihmisoikeusstandardit voivat useissa tapauksissa saada *sääntövaikutusta* ilman, että ratkaisutilannetta olisi tarpeen pelkistää kansallisen lain ja kansainvälisoikeudellisen velvoitteen väliseksi ristiriidaksi. Pisimmälle menevän vaikutuksen mahdollistaa presumtiosääntö, johon tukeutuen ihmisoikeusnormille voidaan antaa etusija jopa myöhempään kansalliseen lakiin nähden. Kun tuomioistuimet lähtevät oletuksesta, ettei lainsäätäjä ole tarkoittanut loukata kansainvälistä ihmisoikeusvelvoitetta kuin niissä tapauksissa, joissa tällainen tarkoitus on selvästi ilmaistu, oikeusjärjestykseen muodollisesti sisältymätön ihmisoikeusmääräys voi yksittäisessä ratkaisutilanteessa olla yhtä vahvassa asemassa kuin Hollannissa perustuslain 94 artiklan nojalla.

Myös Yhdysvaltojen kokemukset ilmentävät standardivaikutuksen tärkeyttä. Kun maa ei ole ratifioinut läheskään kaikkia ihmisoikeussopimuksia, niiden soveltaminen ei voi perustua monistiseen malliin sopimusmääräysten automaattisesta asemasta osana oikeusjärjestystä. Silti yhdysvaltalaiset tuomioistuimet ovat ratkaisuissaan tukeutuneet maan allekirjoittamiin mutta ratifioimatta jätettyihin ihmisoikeussopimuksiin, sellaisiin ihmisoikeussopimuksiin joita Yhdysvallat ei ole edes allekirjoittanut sekä julistuksen tai suosituksen luonteisiin ihmisoikeusasiakirjoihin.

> Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimus ei ole osa Englannissa sovellettavaa oikeusjärjestystä, maan tuomioistuimet ovat tukeutuneet sen määräyksiin standardivaikutuksen erilaisiksi muodoiksi luonnehdittavin tavoin. Tosin oikeuskäytäntö on jäänyt varsin epäyhtenäiseksi ja jopa ristiriitaiseksi (Higgins 1987 s. 131-136; Mann 1990 s. 108-113; ks. myös Drzemczewski 1983 s. 179-185), mutta sekä kansainvälisen sopimuksen tulkinnallinen vaikutus että presumtio parlamentin tarkoituksesta olla loukkaamatta kansainvälisoikeudellisia velvoitteita ovat sopimuksen inkorporoinnista riippumattomia (Higgins 1987 s. 137-139).

5.5. *Lex posterior* -sääntö ei ole ylipositiivinen

Skandinavian maissa sovellettu presumtiosääntö ja Hollannin perustuslain 94 artiklan nimenomainen säännös kansainvälisten sopimusten etusijasta myös myöhempään lainsäädäntöön nähden ovat kaksi erilaista tapaa välttää uuden lainsäädännön ihmisoikeussopimusten soveltamiselle muodostama uhka. Lisäksi referenssimenetelmää toteuttavat erityislakien viittaukset kansainvälisiin sopimuksiin johtavat norjalaisen *Jan Helgesenin* (1982 s. 53) termiä käyttääkseni "monistiseen sektoriin", jonka piirissä kansainvälisperäisillä normeilla on etusija myös uudempaan lainsäädäntöön nähden.

Yhdysvaltalainen *Jordan Paust* (1981 s. 96-97) puolestaan perustelee ainakin eräiden ihmisoikeusnormien etusijaa *lex posterior* -säännöstä riippumatta tavanomaisen kansainvälisen oikeuden itsensä jatkuvasti uusintavalla luonteella. Vaikka Yhdysvalloissa *lex posterior* -sääntöä on yleensä sovellettu liittovaltiolainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten välillä näyttäytyvissä konfliktitilanteissa, tapaus *Cook v. U.S.* osoittaa, ettei sääntö ole ollut täysin ehdoton.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen inkorporointia koskevassa tuoreessa tanskalaisessa ehdotuksessa lähdetään siitä, ettei *lex posterior* -sääntö ole sovellettavissa yhtä laajasti ihmisoikeusmääräysten vahingoksi kuin niiden hyväksi (ks. Betænkning 1991 s. 197). Kannanotto on huomionarvoinen, koska inkorporointia valmistellut komitea ei pidä tarpeellisena nimenomaista säännöstä asiasta vaan liittää sen suomalaista blankettilakitekniikkaa vastaavaan lakiehdotukseen.

Euroopan yhteisöjen oikeus puolestaan on esimerkki ylikansallisesta oikeusjärjestyksestä. Se voi rajoittaa valtion oman oikeusjärjestyksen soveltamisalaa siten, että EY-normit saavat soveltamistilanteessa etusijan myös uudempaan kansalliseen normistoon nähden.

Saksan liittotasavallan perustuslain (1949) 23 ja 59 artiklojen lähtökohtana on yhtäältä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden "monistinen" vaikutus ja etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja toisaalta "dualistista" perusratkaisua ilmentävä vaatimus kansainvälisten sopimusten valtionsisäisestä voimaansaattamisesta. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus on voimaansaatettu liittovaltiolain tasoisena säädöksenä, ja sille on oikeuskäytännössä annettu etusija sekä osavaltiolakeihin että sopimusta vanhempiin liittovaltiolakeihin nähden. Sopimusmääräysten normihierarkkisesta asemasta ei kuitenkaan tehdä yksiviivaista johtopäätöstä, jonka mukaan myöhempi liittovaltiolaki saisi ristiriitatilanteessa *lex posterior* -säännön nojalla etusijan. Tuomioistuimet tulkitsevat mahdollisuuksien mukaan kansallisia lakeja siten, että saavutetaan sopusointu sopimusmääräysten kanssa, ja lainsäätäjän presumoidaan olleen tarkoittamatta loukata maan kansainvälisiä sopimuksia. Lisäksi ihmisoikeusmääräysten on katsottu voivan syrjäyttää uudemman kansallisen lain *lex specialis* -säännön nojalla (ks. Drzemczewski 1983 s. 106-115; Frowein 1987, erityisesti s. 65-69; Evans 1979 s. 142-156; Ulsamer 1985; Riedel 1987, erityisesti s. 209-220).

Valtiosääntötuomioistuin *(Bundesverfassungsgericht)* on 26.3.1987 antamassaan ratkaisussa (Europäische Grundrechte Zeitschrift 1987 s. 203-209) katsonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten saavan etusijan uudempiinkin liittovaltiolakeihin nähden, paitsi milloin lainsäätäjä on selvästi ilmaissut päinvastaisen tarkoituksen (ks. myös Polakiewicz – Jacob-Foltzer 1991 s. 79).

Englannissa perusratkaisuna on Skandinavian maiden kaltainen kansainvälisten sopimusten asema valtionsisäisen oikeusjärjestyksen ulkopuolella, ja vain harvat sopimukset on inkorporoitu. *Lex posterior* -sääntö periaatteessa ratkaisee kansallisen lain ja inkorporoidun sopimuksen välisen ristiriidan, mutta sitä ei sovelleta mekaanisesti. Vaikka parlamentin suvereniteetti on ehdoton, tuomioistuimet voivat olettaa parlamentin tarkoittaneen poiketa aiemmasta laista tai sopimuksesta vain milloin se on ilmaissut tällaisen tarkoituksen (Drzemczewski 1983 s. 177-179; Higgins 1987, erityisesti s. 129-130).

Kreikan perustuslain (1975) 28 artikla on esimerkki siitä, että dualistiseenkin perusratkaisuun voi liittyä kansainvälisten sopimusten etusija ristiriitatilanteissa. Säännöksen mukaan lailla voimaansaatetut sopimukset ovat osa Kreikan oikeusjärjestystä ja saavat etusijan kaikkiin niiden kanssa ristiriidassa oleviin säännöksiin nähden (ks. Polakiewicz – Jacob-Foltzer 1991 s. 81-82; Drzemczewski 1983 s. 142-145; Fatouros 1976).

5.6. Ihmisoikeussopimuksilla on annettavaa kehittyneissäkin maissa

Kaikki tarkastellut vertailukohteet ovat kehitysasteeltaan Suomeen rinnastettavia nykyaikaisia läntisiä markkinatalousmaita. Yhteiskunnalliselta rakenteeltaan toisenlaisten maiden perusoikeus- ja ihmisoikeusjärjestelmien vertailu Suomen tilanteeseen saattaisi antaa arvokasta lisäinformaatiota. Tässä yhteydessä olen kuitenkin pitäytynyt sellaisiin maihin, joiden kokemusten olen arvioinut olevan välittömästi relevantteja Suomen tilanteen tarkastelussa.

Etenkin hollantilainen ja norjalainen, mutta myös tanskalainen, yhdysvaltalainen ja ruotsalainen oikeuskäytäntö osoittavat, että kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla on merkitystä Suomen kaltaisten kehittyneiden maiden lainkäytössä. Ihmisoikeussopimukset eivät aseta vain "minimivaatimuksia", joiden ylittämisen jälkeen valtioiden ei tarvitsisi välittää sopimusmääräyksistä omaa lainsäädäntöä luodessaan ja soveltaessaan. Edes useisiin ihmisoikeusmääräyksiin sisältyvät rajoituslausekkeet eivät poista tarvetta tukeutua niihin jatkuvasti lainkäytössä (ks. myös Jacobs 1987 s. xxxi ja vrt. Viljanen 1991 s. 540-541).

5.7. Perusoikeusuudistus ei välttämättä ratkaise ongelmia

Kahdessa perusteellisen tarkastelun kohteena olleista viidestä maasta – Hollannissa ja Ruotsissa – on nykyaikainen perustuslaki, johon sisältyy laaja perusoikeussäännöstö. Kummassakaan maassa perustuslain perusoikeusnormeilla ei näytä olevan kansainvälisen mittapuun mukaan pitkälle menevää käytännön merkitystä ainakaan tuomioistuinten toiminnassa. Lakien perustuslainmukaisuuden suomalaisen ennakkokontrollijärjestelmän kehittyneisyys puolestaan merkitsee, ettei kansainvälisellä vertailulla ole kovin paljon annettavaa arvioitaessa perusoikeussäännösten vaikutuksia lainsäätäjän toimintaan. Hollannin ja Ruotsin perustuslakireformit muistuttavat, ettei kansallisen perusoikeussäännöstön uudistaminen ainakaan automaattisesti tee perusoikeusnormeista tuomioistuimissa sovellettavaa "elävää" oikeutta. Perusoikeuksien täytäntöönpano- ja valvontajärjestelmät ovat yhtä tärkeitä kuin aineelliset perusoikeussäännökset.

Hollannin perustuslain 120 artiklaan kirjattu nimenomainen kielto parlamentin säätämien lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiselle on tärkeä yhtymäkohta sikäläisen ja suomalaisen järjestelmän välillä. Suomessa vastaava johtopäätös perustuu hallitusmuodon 92 §:n tulkintaan. Suomen (mahdollisen) perusoikeusuudistuksen yhteydessä saatetaan muuttaa aineellisten perusoikeussäännösten ohella myös perusoikeuksien valvontaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia järjestelyjä. Silti hollantilaiset kokemukset avaavat eräänä reaalisena näköalana mahdollisuuden kotimaisten perusoikeussäännösten toissijaisuudesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin verrattuina, mitä tulee tuomioistuinten ja muiden oikeusnormien yksittäistapauksselliseen soveltamiseen keskittyvien orgaanien toimintaan.

Myös skandinaaviset kokemukset viittaavat samaan suuntaan. Läntisissä naapurimaissamme tuomioistuimilla on periaatteessa valta jättää perustuslainvastaisena pitämänsä laki sovel-

tamatta, mutta tämän vallan käytölle on perustuslain tekstissä tai sen tulkinnassa asetettu "ilmeisen" perustuslainvastaisuuden vaatimus. Ratkaisu johtaa asetelmaan, jossa tuomioistuimen päätös perusoikeussäännöksen etusijasta tavalliseen lakiin nähden aina sisältää selkeän lausuman lainsäätäjän syyllistymisestä perustuslaissa säädetyn toimivaltansa ylittämiseen. Kun ihmisoikeussopimuksiin ei liity samanlaista, helposti avoimiin toimivaltakonflikteihin johtavaa kynnystä, ihmisoikeussopimukset näyttävät jo saaneen tai olevan saamassa perustuslain perusoikeussäännöksiä tärkeämmän aseman kaikkien kolmen Skandinavian maan lainkäytössä.

Perusoikeuksien toissijaisuuden näköala ei kuitenkaan ole ainoa mahdollisuus. Hollannin, Yhdysvaltojen ja Skandinavian maiden eräs yhteinen piirre on, ettei yhdessäkään kuvatuista maista ole kansallista perusoikeussäännöstöä, joka olisi sekä kirjoittamistavaltaan nykyaikainen että lakien soveltamisvaiheeseen liittyviltä valvontajärjestelmiltään tehokas. Esimerkiksi *Saksan liittotasavallan* kokemukset saattavat olla todistus kansallisen perusoikeussäännöstön tärkeydestä tulevaisuudessakin.

Ihmisoikeussopimukset eivät ole merkityksettömiä nykyaikaisenkaan perusoikeusjärjestelmän maissa. Myös Ruotsin ja Hollannin kokemukset osoittavat, että ihmisoikeussopimukset voidaan ottaa huomioon sekä uuden perusoikeussäännöstön kirjoittamisessa että soveltamisessa.

Eräät ulkomaiset esimerkit osoittavat, että perustuslain noudattamisen valvontajärjestelmistä saattaa seurata ihmisoikeussopimusten erilainen asema yleisissä tuomioistuimissa sovellettavassa oikeusjärjestyksessä verrattuna valtiosääntötuomioistuimessa sovellettavaan "oikeusjärjestykseen", jossa perustuslain säännökset ovat erityisasemassa.

Saksan liittotasavallassa kansainväliset sopimukset eivät voi toimia valtiosääntövalituksen perusteena. *Bundesverfassungsgericht* on arvioinut lakien sopusointua vain perustuslain perusoikeussäännösten kannalta tapauksissa, joissa valittaja on vedonnut myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tuoreessa käytännössään valtiosääntötuomioistuin on kuitenkin hyväksynyt ihmisoikeusnormien *tulkintavaikutuksen* perustuslain perusoikeussäännöksiä sovellettaessa (Polakiewicz – Jacob-Foltzer 1991 s. 80; vrt. Drzemczewski 1983 s. 109-110). Eräänlaisena käännekohtana oli jo mainittu 26.3.1987 annettu päätös.

Ranskassa puolestaan *Conseil Constitutionnel* on kieltäytynyt tutkimasta lakien sopusointua Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa huolimatta perustuslain 55 artiklan säännöksestä, jonka mukaan kansainvälisillä sopimuksilla on ristiriitatilanteissa etusija. Tuomioistuimen mukaan säännös ei edellytä, että se otettaisiin huomioon arvioitaessa lakien sopusointua perustuslain kanssa[176] (ks. Polakiewicz – Jacob-Foltzer 1991 s. 75; Drzemczewski 1983 s. 71-81; de la Rochère 1987 s. 56-57). Ranskassa voidaan itse asiassa puhua vielä kolmannestakin, hallintotuomioistuinten soveltamasta "oikeusjärjestyksestä". Perustuslain 55 artiklan säännöksestä huolimatta hallinnolliset tuomioistuimet ovat *Conseil d'Etat'n* johdolla pidättyneet arvioimasta lainsäätäjän toimien pätevyyttä, mistä syystä kansainvälisille sopimuksille on annettu etusija vain niitä aiempaan lakiin nähden (de la Rochère 1987 s. 58-59; vrt. Polakiewicz – Jacob-Foltzer 1991 s. 75-76, missä viitataan suhtautumistavan muuttumista ilmentävään *Nicolo*-ratkaisuun 20.10.1989).

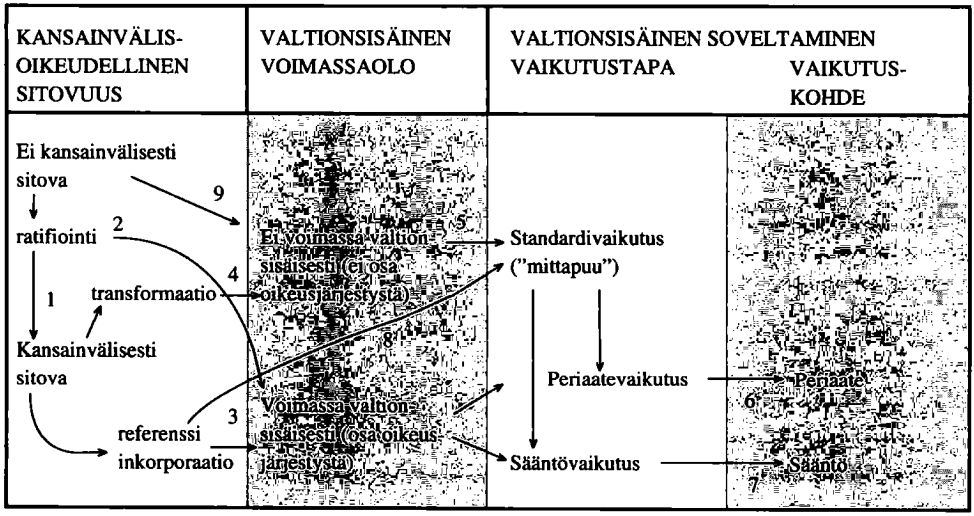
Italian tilanteesta ks. Drzemczewski 1983 s. 145-154; Polakiewicz – Jacob-Foltzer 1991 s. 83-85; La Pergola – Del Duca 1985; Recchia 1987 ja Gaja 1987. Kansainvälisten sopimusten, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja kansallisen perustuslain

176 Ranskan perustuslain johdanto sisältää kuitenkin viittauksen kansainvälisen oikeuden periaatteisiin, ks. de la Rochère 1987 s. 57 ja Conseil Constitutionnel'n päätös 21.10.1988 nro 88-1082 (lainattu Polakiewicz – Jacob-Foltzer 1991 s. 78).

suhteesta *Itävallassa* ks. Nowak 1990; Nowak 1989; Nowak 1983 s. 47-50; Drzemczewski 1983 s. 93-106 ja Evans 1979 s. 113-128.

5.8. Eri maiden voimaansaattamisratkaisut ja tutkimuksessa kehitetty malli

Seuraavassa kuviossa on pyritty havainnollistamaan ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen, Hollannin, Yhdysvaltojen ja Norjan valtionsisäisessä oikeusjärjestyksessä toisen pääluvun lopussa esitetyn mallin (Malli 1; ks. s. 55) avulla.



Monistisissa maissa (Yhdysvallat ja Hollanti) kansainvälinen sopimus tulee pelkällä ratifioinnilla paitsi kansainvälisoikeudellisesti velvoittavaksi (1) myös osaksi valtion oikeusjärjestystä (2). Sen sijaan dualistisen perusratkaisun maissa (Suomi ja Norja) sopimusmääräykset ovat osa valtionsisäistä oikeusjärjestystä vain eräiden voimaansaattamismenetelmien (lähinnä inkorporointi tai referenssi) välityksellä (3). Norjassa käytetään voimaansaattamismenetelmänä usein transformaatiota, joka ei tee itse sopimusmääräyksistä valtion oikeusjärjestykseen kuuluvia (4).

Norjassa ihmisoikeusnormien vaikutus toteutuu sen vuoksi yleensä standardivaikutuksen (5) kautta, mutta yhdessä oikeusjärjestykseen kuuluvien normien avulla ne voivat silti saada sekä periaate- (6) että sääntövaikutusta (7). Vaikka referenssimenetelmään liittyvät monistiset sektorit (3) mahdollistaisivat ihmisoikeusnormien soveltamisen suoraan periaatteina (6) tai sääntöinä (7), norjalaiset tuomioistuimet ovat käytännössä suhtautuneet niihin standardeina (8) myös monististen sektoreiden alueella.

Yhdysvallat on toistaiseksi jättäytynyt useimpien ihmisoikeussopimusten ulkopuolelle. Kyseiset sopimukset eivät ole voimassa myöskään valtionsisäisesti (9), mistä syystä niiden vaikutus suodattuu standardivaikutuksen kautta (5-6 tai 5-7). Sikäli kuin sopimus sitoo Yhdys-

valtoja, se on myös osa valtionsisäistä oikeutta (2) ja voi tulla sovellettavaksi periaatteena (6) tai (7) sääntönä. Sama koskee Hollantia, joka on liittynyt useimpiin ihmisoikeussopimuksiin.[177]

177 Kuvioon ei ole piirretty yhdysvaltalaisen "self-executing" -tyyppisten tai hollantilaisen "kaikkia sitovien" sopimusmääräysten doktriinin vaikutusta. Se liittyy lähinnä erotteluun suora soveltaminen/tulkintavaikutus ja siten toisessa pääluvussa esitettyyn mallin toiseen versioon (Malli 2; ks. s. 56).

IV. IHMISOIKEUSSOPIMUSTEN VOIMAANSAATTAMISRATKAISUT SUOMESSA

1. Kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisdoktriinista ja sen merkityksestä ihmisoikeussopimusten oikeusvaikutuksille

Kansainvälisten sopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista on tutkittu suhteellisen runsaasti suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa.

Teeman klassikko on *Kaarlo Kairan* vuonna 1932 ilmestynyt väitöskirja, joka edelleen on ohittamaton perusteos (Kaira 1932; ks. myös väitöskirjaan liittyvä "yleinen osa" Kaira 1932a). Tutkimus on luonut perustan kansainvälisten sopimusten hyväksymisen (hallitusmuodon 33 §) ja voimaansaattamisen (valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §) erottelulle, missä suhteessa itse perustuslainsäännökset ovat varsin hämmentäviä. Kaira polemisoi ennen muuta *Y.W. Puhakkaa* (1931, ks. erityisesti s. 299-300) vastaan, joka piti valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:n säännöstä menettelytapanormina hallitusmuodon 33 §:n tarkoittaman eduskunnan hyväksymisen antamisessa[1]. Kairan tutkimuksen positiivisiin puoliin kuuluu muun muassa sopimusten hyväksymis-, voimaansaattamis- ja soveltamisvaiheen analyyttinen kokonaistarkastelu, joskin soveltamisvaihe jää käsittelyltään varsin ylimalkaiseksi. Monet sittemmin itsestäänselvyyksinä pidetyt asiat on käsitelty vivahteikkaasti ja nykyiselle murrosvaiheelle lähtökohtia tarjoten. Kaira esimerkiksi viittaa Suomessa noudatettuun blankettimenettelyyn dualismin "lievennettynä muotona" (1932a s. 183).

Kairan väitöskirjan suurimmat[2] ongelmat liittyvät hallitusmuodon 33 §:ssä ja valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:ssä käytetyn "lainsäädännön alan" käsitteen tulkintaan. Kaira irrottautui myös tältä osin Puhakan[3] kannasta ja esitti kriteeriksi sopimusmääräysten ja kansallisen lain välisen ristiriidan. Vaikka Kairan tulkinta asiallisesti oli vivahteikkaampi kuin vuoteen 1990 saakka vallitsevana pidetty niin sanottu ristiriitakriteeri, hänen Puhakan kantaan kohdistama kritiikkinsä on pitkään vaikeuttanut johdonmukaisen tulkintalinjan muodostumista.

---

1 Puhakan (1931 s. 300) mukaan valtiosopimuksen voimaansaattaminen tapahtuu aina asetuksella, ja blankettilaki on vain eduskunnan hyväksymispäätöksessä käytetty muoto. Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen esitöiden (KM 1922: 2 s. 2-4) valossa Puhakan kanta saattaa hyvin vastata VJ 69 §:n valmistelijoiden tarkoitusta.

2 Eräiltä osin Kairan kannanotot perustuvat sellaisiin kansainvälisoikeudellisiin lähtökohtiin, jotka valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32-33/80) valossa eivät enää ole päteviä, ks. esimerkiksi Kaira 1932 s. 315 ja Kaira 1932a s. 148-161.

3 Puhakan (1931 s. 296-299) mukaan hallitusmuodon 33.1 §:n säännöstä tuli tulkita sanamuotonsa mukaisesti. Siksi eduskunnan hyväksyttäväksi oli saatettava voimassa olevan lainsäädännön kanssa sopusoinnussakin olevat sopimukset, jos ne sääntelivät laintasoisesti ratkaistavaa asiaa.

Kairan väitöskirjansa rinnalla julkaisemassa "yleisessä osassa" on kaukonäköisesti ennakoitu sittemmin laadittujen ihmisoikeussopimusten aiheuttama haaste jyrkän dualistisille oppirakennelmille:

> "Ei voida enää pitää kiinni siitä, että kansainvälinen oikeus käsitteellisesti voi kohdistua ja kohdistuu pelkästään valtioihin , yksityisten ja valtion orgaanien ollessa ainoastaan valtionsisäisen oikeuden alaisia, eikä siis myöskään enää katsoa, että valtiosopimusten välitön oikeusvaikutus kohdistuu valtioon, jotavastoin valtioelimet ja muut oikeusalamaiset ovat käsitteellisesti niiden oikeusvaikutuksen ulkopuolella." (Kaira 1932a s. 128)

Ilkka Saraviidan aihepiiriin liittyvien tutkimusten (1971, 1973, 1977, 1989) päähuomio on kohdistunut sopimusten voimaansaattamisvaiheeseen, ja niissä on korostunut väitöskirjatyön (1971) problematiikka, valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:ssä *(in fine)* säädetty kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan lakiehdotuksen lepäämäänjättämiskielto (ks. erityisesti s. 156). Yhteistä Saraviidan ja *Ora Meres-Wuoren* (1990) tutkimuksille on ollut eduskunnan ja tasavallan presidentin toimivaltasuhteiden tarkastelun painottuminen. Kumpikaan ei ole juuri käsitellyt hyväksyttyjen ja voimaansaatettujen sopimusten soveltamisvaihetta, joskin merkittävä poikkeus on Saraviidan YYA-sopimusta koskeva tutkimus (1989). Meres-Wuoren väitöskirjan painopiste (ks. s. 3) on sopimusten eduskuntahyväksymisessä – siis kansainvälisoikeudellista sitoutumista koskevan valtionsisäisen ratkaisun tekemisessä.

Muita valtiosopimusten hyväksymisen ja voimaansaattamisen valtiosääntöoikeudellista problematiikkaa viime vuosikymmeninä tarkastelleita kirjoittajia ovat olleet muun muassa *Bengt Broms* (1967), *Heikki Karapuu* (1971), *Antero Jyränki* (1978) ja *Kari Joutsamo* (1982).

Tutkimukseni kannalta kansainvälisten sopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamisratkaisut ovat merkityksellisiä siltä osin kuin niillä on oikeudellista vaikutusta ihmisoikeusnormien soveltamisessa niin lainsäätäjän kuin lainsoveltajien toiminnassa. Tästä rajauksesta huolimatta en ole kaikilta osin voinut tukeutua sopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevaan aiempaan tutkimukseen, mihin on kolme syytä.

(1) Ensinnäkään aiemmat kirjoittajat eivät ole systemaattisesti käsitelleet *ihmisoikeussopimusten* hyväksymisen, voimaansaattamisen ja soveltamisen mahdollisia erityispiirteitä.

(2) Toiseksi aiemman kansainvälisiä sopimuksia yleisesti koskeneen tutkimuksen pääpaino on ollut hyväksymisessä (Meres-Wuori) ja voimaansaattamisessa (Saraviita), kun *soveltamisproblematiikan* kannalta kysymykset asettuvat jossain määrin toisin.

(3) Ja kolmanneksi itse kansainvälisten sopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamismekanismi on Suomessa *murrosvaiheessa,* jota aiemmat tutkijat eivät ole voineet ottaa huomioon. Osittain juuri ihmisoikeussopimuksiin liittyen eduskunnan perustuslakivaliokunta on vuoden 1990 valtiopäivillä esittänyt aiempaa doktriinia tärkeiltä osin muuttavia kannanottoja (PeVL 2/1990 vp. ja 18/1990 vp.; ks. myös PeVM 15/1990 vp. ja UaVM 32/1990 vp.). Lisäksi koko valtiosopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamisjärjestelmä on Euroopan integraatiokehityksen johdosta paraikaa uudelleenarvioitavana (ks. KM 1990: 37), ja perusoikeusuudistuksen erääksi lähtökohdaksi on otettu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtionsisäisen aseman vahvistaminen.[4]

Suomen perustuslait vaikenevat dualistisen ja monistisen perusratkaisun välillä tehtävässä valinnassa (Jyränki 1978 s. 213-215; Broms 1978 s. 51). Sekä hallitusmuodon 33 §:n että valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n säännökset on kirjoitettu lähinnä monistiseen ratkaisuun viittaavi-

---

4 Ks. 21.9.1989 asetetun perusoikeuskomitean toimeksiannon kohta 5 (oikeusministeriön kirje nro 3077/061/89 OM).

na (ks. myös Kaira 1932 s. 77-83). Niiden sanamuodon mukaan eduskunta ottaisi kantaa vain itse kansainvälisen sopimuksen hyväksymiseen, eikä erillistä sopimusmääräysten muuntamista valtionsisäisen oikeuden normeiksi lainkaan tarvittaisi (ks. myös Scheinin 1990 s. 25-26).

Kairan väitöskirjasta (1932; ks. erityisesti s. 83 ja 400-416) lähtien[5] suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa on erotettu toisistaan kansainvälisoikeudelliseen sitoutumiseen liittyvä[6] *sopimuksen hyväksyminen* (hallitusmuodon 33.1 § ja valtiopäiväjärjestyksen 69.2 §) ja sopimusmääräysten *muuntaminen valtionsisäisen oikeusjärjestyksen osaksi* (valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §)[7]. Asianomaiset perustuslainsäännökset - hallitusmuodon 33 § ja valtiopäiväjärjestyksen 69 § - eivät nimenomaisesti tee tätä erottelua, joka on kehittynyt käytännön kautta (ks. Kaira 1932 s. 67-75 ja 216; Saraviita 1973 s. 126 ja 163; KM 1990: 37 s. 31).

> Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestystä valmisteltaessa ehdotettiin dualismiin viittaavin perusteluin (ks. KM 1922:2 s. 2 ja Saraviita 1971 s. 35) itse asiassa monistiseksi luonnehdittavaa mallia, jossa kansainvälinen sopimus olisi – tarvittaessa eduskunnan myötävaikutuksella päätettävän – kansainvälisoikeudellisen sitoutumisen nojalla ollut ilman mitään erillistä muuntamistointa myös Suomessa velvoittava. Ennen kuin asiaa valmistelleen komitean ehdotus ehti tulla voimaan valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n säännöksenä, käytäntö oli kuitenkin ehtinyt vakiintua hyväksymis- ja voimaansaattamisvaiheet erottavalle ja siten dualistista perusratkaisua soveltavalle kannalle, eikä uusi perustuslaki tuonut muutosta käytäntöön (Kaira 1932 s. 77 ja 230-235; Björksten 1932 s. 252; Jyränki 1978 s. 243-244). Perustuslainsäännöksen sanamuodosta poiketen VJ 69.1 §:ssä säädettyä menettelyä on sovellettu lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten *voimaansaattamislain* eikä itse sopimuksen käsittelyssä (ks. Kaira 1932 s. 148; KM 1983: 49 s. 45).

Perustuslakien käyttämiä käsitteitä "valtiosopimus" (VJ 69 §) ja "sopimukset ulkovaltojen kanssa" (HM 33 §, VJ 69 §) on tulkittu siten, että ne koskevat muidenkin kansainvälisen oikeuden subjektien (lähinnä kansainväliset järjestöt) kanssa tehtyjä sopimuksia, siis ylipäätään *kansainvälisiä (kansainvälisoikeudellisia) sopimuksia* (Erich 1925 s. 336; Kaira 1932a s. 14, 19 ja 24; Saraviita 1973 s. 70-83; Meres-Wuori 1990 s. 30-31; Tiilikainen 1990 s. 280-281).

Suomen perustuslaeista ei ole suoraan luettavissa vastausta myöskään siihen, mihin kaikkiin toimijoihin Suomen valtion kansainvälisoikeudellinen velvoite kohdistuu välittömästi, ilman valtionsisäistä muuntamistointa. Vallitsevaa tulkintaa edustanee Jyrängin (1978 s. 247) kanta, jonka mukaan kansainvälisoikeudellinen velvoite kohdistuu valtion niihin toimielimiin, joilla on velvollisuus edustaa Suomea kansainvälisissä suhteissa tai joiden toimivaltaan kuuluu huolehtia siitä, että velvoitteen sisältö tulee viranomaisia ja kansalaisia välittömästi sitovaksi ja pysyy sellaisena. Tällaisia toimielimiä ovat Jyrängin mukaan eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto, pääministeri ja ulkoasiainministeri.[8]

---

5 Kairan Puhakkaan kohdistamasta kritiikistä ks. yhteenvetoa Kaira 1932 s. 398-399.

6 Tämän tutkimuksen kannalta ei ole merkityksellistä, luonnehditaanko eduskunnan hyväksymispäätöstä osallistumiseksi valtion sopimuksentekotahdon muodostamiseen (Kaira 1932 s. 401, 403 ja 407-408; Jyränki 1978 s. 246, Meres-Wuori 1990 s. 145-147) vai presidentin päätöksellä tapahtuvaan sitoutumiseen kohdistuvaksi valvonnaksi (ks. Saraviita 1971 s. 142; 1973 s. 149; 1989 s. 53; Kuosma 1990a s. 476-477).

7 Säännös koskee vain niitä sopimusmääräyksiä, joiden muuntaminen valtionsisäisen oikeusjärjestyksen osaksi tapahtuu laintasoisen säädöksen avulla. Muiden sopimusmääräysten asetuksella tapahtuvan valtionsisäisen voimaansaattamisen valtiosääntöoikeudellinen perusta on hallitusmuodon 28.1 ja 33.1 §:n säännöksissä.

8 Ks. myös Kaira 1932 s. 304-318 ja 360; Kaira 1931 s. 14-15; Kaira 1932a s. 161-165; Kaira 1933; Karapuu 1988a s. 34 ja 41; Tiilikainen 1990 s. 313-314 sekä Karapuu 1971 s. 47-49, jossa mm. kiinnitetään huomiota erääseen epäjohdonmukaisuuteen Kairan esityksessä.

Vaikka Jyrängin kanta ei edusta "ääridualismia", jonka mukaan kansainvälisoikeudellinen velvoite kohdistuu sellaisenaan vain valtionpäämieheen (Reuter 1989 s. 13; ks. myös Kaira 1932a s. 137), pidän sitä tarpeettoman kategorisena. Kolmannessa pääluvussa esitetty Skandinavian maita koskeva tarkastelu osoittaa, että ainakin kansainvälisillä ihmisoikeusnormeilla voi olla monenasteisia tuomioistuimiin ja muihin lakia soveltaviin viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia silloinkin, kun niitä ei ole muunnettu valtionsisäisen oikeusjärjestyksen osaksi. Vaikka kysymys on muodollisesti oikeusjärjestyksen ulkopuolisista *standardeista,* niiden lainsoveltajiin kohdistuva tosiasiallinen vaikutus voi olla huomattava, mahdollistaen ainakin Norjan kaltaisen avoimen oikeuslähdeopin maissa ääritapauksessa jopa kansallisen lain (sanamuodon) syrjäyttämisen. Yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa syystä tai toisesta voimaansaattamatta jääneen kansainvälisen sopimuksen välittömät vaikutukset esimerkiksi korkeimman oikeuden ja tasavallan presidentin päätöksenteossa eivät Suomessakaan välttämättä eroa toisistaan.

> Myös Kairan vastaväittäjä, *S.R. Björksten* (1932 s. 254) piti ongelmallisena kansainvälisen sopimuksen välittömän vaikutuksen rajaamista juuri tiettyihin orgaaneihin. Hänen mukaansa presidentti ei ole yksittäisen kansalaisuushakemuksen ratkaisemisessa sillä tavoin sidottu Suomea velvoittavan mutta valtionsisäisesti voimaan saattamatta jätetyn sopimuksen määräyksiin, että hänen olisi myönnettävä kansalaisuus tapauksessa, jossa se voimassaolevan lainsäädännön mukaan ei ole mahdollista.
>
> Pian Björkstenin kritiikin jälkeen Kaira täsmensi kantaansa siten, että voimaansaattamisesta riippumaton kansainvälisten sopimusten "välitön oikeusvaikutus" (Kaira 1933 s. 54) kohdistuu *lainsäädäntötoimintaan*[9]osallistuviin tahoihin (s. 55, 69-77) tässä tehtävässä sekä lisäksi eduskuntaan *budjettivallan* käyttäjänä hallitusmuodon 68.1 §:n säännöksen nojalla (s. 56 ja 78-79). *Muissa tehtävissä* myös ylimmät valtioelimet toimivat "ei oikeuden luojina, vaan sen alaisina" (s. 77). Tällöinkään voimaansaattamatta jätettyjen sopimusmääräysten välitön vaikutus ei ole merkityksetön, mutta sopimuksen ollessa selvästi ristiriidassa lain kanssa on Kairan mukaan noudatettava lakia (s. 80-81).

Säännönmukaiseksi menettelytavaksi on muodostunut, että sopimusmääräysten kuuluessa lainsäädännön alaan eduskunta päättää ainoassa käsittelyssä sopimuksen kansainvälisoikeudelliseen ratifiointiin liittyvästä hyväksymisestä. Lisäksi valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:n mukaisessa menettelyssä hyväksytään lakiehdotus, jolla kyseiset sopimusmääräykset muunnetaan osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä (Jyränki 1978 s. 243 ja 246). Tarvittaessa lakiehdotuksen käsittelyyn sovelletaan myös valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n säännöstä perustuslain säätämisjärjestyksestä. Sopimuksen voimaansaattamislakiehdotusta ei kuitenkaan voida jättää tai hyväksyä lepäämään, mistä syystä määräenemmistövaatimukset ovat kummassakin tilanteessa säännönmukaisia lievemmät (ks. Kaira 1932 s. 229; Saraviita 1971 s. 142-229; Karapuu 1971 s. 44-46; Joutsamo 1982 s. 434).

Jos sopimus ei kuulu lainsäädännön alaan, sen voimaansaattaminen tapahtuu asetuksella. Tällöinkin valtiosääntö saattaa edellyttää (ks. HM 33.1 § ja VJ 69.2 §; Kaira 1932 s. 174-205; Saraviita 1973 s. 98-103; Karapuu 1971 s. 27-34) tai hallitus voi harkintansa mukaan päättää (ks. VJ 69.2 §; Karapuu 1971 s. 34; Meres-Wuori 1990 s. 189-192), että itse sopimuksen ratifioinnille hankitaan eduskunnan hyväksyminen (Joutsamo 1982 s. 434).

---

9 Lainsäädäntötoiminnalla Kaira tarkoittaa eri asteisten oikeusnormien asettamista ja voimassa pitämistä, mistä syystä kansainvälisten sopimusten välitön vaikutus kohdistuu hänen mukaansa myös virkamiehiin (ks. Kaira 1933 s. 73-75).

Olen jo viitannut siihen, että perustuslaissa sekä yhtenä vaihtoehtoisena perusteena eduskunnan hyväksymisen välttämättömyydelle (HM 33.1 §) että sopimuksen laintasoisen voimaansaattamisen kriteerinä esitetty "lainsäädännön alan" käsite ei ole täysin selvä (ks. myös Jyränki 1978 s. 245). Yleensä oikeuskirjallisuudessa on tukeuduttu niin sanottuun ristiriitakriteeriin (Kaira 1932a s. 150; Saraviita 1973 s. 97, Saraviita 1989 s. 51), joka kuitenkin on jäänyt sisällöltään epämääräiseksi.

Kaira (1932 s. 152) torjui jyrkästi Puhakan kannan, jonka mukaan sopimusmääräysten aineellinen sisältö ratkaisisi niiden kuulumisen lainsäädännön alaan. Hänen mukaansa lainsäädännön alaan kuului vain uutta lainsäädäntöä edellyttävä sopimus (s. 151 ja 161). Silti Kaira pehmensi kantaansa monin eri tavoin (ks. s. 154 lainsäädännön ja sopimuksen "irrallisuuden" tilanteista, s. 154-156 lainsäädännön eräistä sitomistilanteista, s. 160 tavanomaisen oikeuden vaikutuksesta, s. 162 valtuutustilanteista, s. 163-164 ristiriita- ja viittaussäännösten vaikutuksesta sekä s. 165-174 muista "lainsäädännön alaan" kuulumisen tilanteista). Kairan ja Puhakan erimielisyyden aiheeksi tuntuu jäävän vain tilanne, jossa kansainvälinen sopimus yleisesti sitoo eduskunnan lainsäädäntövaltaa (ks. Kaira 1932 s. 157, mutta myös s. 312-315).

Väitöskirjassaan Kaira esitti "lainsäädännön alan" käsitteelle toisaalta varsin ahtaat muodolliset kriteerit,[10] mutta toisaalta saattoi heti seuraavalla sivulla avata mahdollisuudet aineellisen sääntelykohteen käyttämiselle tulkinnan perusteena[11].

Sama ongelma toistuu viime vuosikymmenien tutkimuksissa: "lainsäädännön alan" arviointiperusteeksi esitetään muodollinen ristiriitakriteeri, jota kuitenkin käytännössä väljennetään sopimusmääräysten aineelliseen sääntelykohteeseen liittyvin perustein.

Saraviita (1973 s. 87-97) esittää ensin molemmat tulkintavaihtoehdot (s. 90) ja toteaa sitten oikeuskirjallisuuden omaksuneen ristiriitakriteerin niin selvästi, ettei tulkinnanmuutos ole odotettavissa (s. 90 alaviite 109). Hän kuitenkin problematisoi ristiriitakriteerin (s. 95-96) ja esittää oman tulkintansa:

> "'Lainsäädännön alaan' kuuluviksi kansainvälisen velvoitteen säännöksiksi on katsottava a) ne, jotka poikkeavat vähintäin eduskuntalain tasoisesta valtion sisäisestä säännöksestä (varsinainen ristiriitatapaus), b) säännökset, joiden tarkoittamasta asiasta HM:n mukaan on säädettävä eduskuntalailla sekä c) säännökset, joiden tarkoittamasta yhteiskunnallisesta ilmiöstä katsotaan välttämättömäksi säätää vähintäin eduskuntalain tasoisella säädöksellä muista kuin HM:n säännöksistä johtuvista syistä. Kohdissa b ja c tarkoitettujen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden (mm. valtiosopimusten) säännösten ei voida sanoa olevan ristiriidassa Suomessa voimassa olevan lainsäädännön kanssa." (s. 97)

Vaikka Saraviidan tulkintasuosituksen kohta c edustaa selkeästi aineellista kriteeriä, hän kuitenkin heti samalla sivulla myöntyy käyttämään muodollista ristiriitakriteeriä b- ja c-kohtien tarkoittamien tapausten harvalukuisuuden vuoksi:

> "Sanonnan tarkkuuden suurestikaan kärsimättä voidaan... käyttää ilmaisutapaa, jonka mukaan valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen säännökset 'kuuluvat

---

10 "Lainsäädännön alaan siinä merkityksessä kuin HM 33 §:ssä tarkoitetaan, kuuluvat kaikki ne säännökset, joilla aikaisemmin säädettyä muodollista lakia on muutettava, sellainen laki on kumottava tai poikkeus siitä tehtävä." (Kaira 1932 s. 161)

11 "... milloin eduskunnan myötävaikutuksella tapahtuva lainsäädäntö on tässä esitetyistä syistä ('teknillinen kehitys' tai 'muuttunut oikeuskäsitys' - MS) tarpeen, vaikka aikaisemmat asiaa koskevat säännökset on annettu hallinnollisessa järjestyksessä, aineen on katsottava kuuluvan lainsäädännön alaan HM 33 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä, ja valtiosopimukset, jotka sisältävät tällaista aihepiiriä koskevia määräyksiä, tarvitsevat eduskunnan hyväksymisen" (Kaira 1932 s. 162; ks. myös s. 321 missä esitetty kanta on hyvin lähellä Puhakan, 1931 s. 298-299 edustamaa).

lainsäädännön alaan', mikäli ne sisältävät sisäisen lainsäädännön kanssa ristiriitaisia säännöksiä"12.

Myös Meres-Wuori (1990 s. 164-165) ja Broms (1967 s. 134) ovat toisaalta tukeutuneet ristiriitakriteeriin, mutta toisaalta puoltaneet sen väljentämistä juuri siinä ainoassa tilanteessa (lainsäädännön sitominen), jossa Puhakan ja Kairan kannat lopulta erosivat toisistaan (Broms 1967 s. 135; Meres-Wuori 1990 s. 169-170; ks. myös Karapuu 1971 s. 26; Tiilikainen 1990 s. 289-290, 319 ja 321).

Mikael Hidén (1986 s. 131-132) puolestaan on esittänyt lähellä lainattua Saraviidan tulkintasuositusta olevan kannan edes yrittämättä hakea sopusointua perinteisen ristiriitakriteerin kanssa. Toisaalta Jyränki (1991 s. 162 ja 164-165) viittaa Saraviidan luokitukseen ja siinä mainittujen b- ja c-kohtien tapausten harvalukuisuuteen perusteena arvioida kriittisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan kantaa (PeVL 2/1990 vp.) Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten kuulumisesta lainsäädännön alaan.

Hallitusmuodon 33.1 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:n säännöksissä käytetyn "lainsäädännön alan" käsitteen tulkinnassa ei ole tosiasiassa pitäydytty muodolliseen ristiriitakriteeriin, vaikka se on esitetty yleistyksenä säännöksen soveltamisalasta.[13] Jäljempänä osoitetaan, että myös eduskuntakäytäntö on hiljattain irtautunut ristiriitakriteeristä, jonka rinnalle on tullut sopimusmääräysten aineelliseen sisältöön viittaavia kriteerejä (ks. PeVL 2/1990 vp. ja PeVL 18/1990 vp.). Ei ole sattuma, että vanhan kriteerin uudelleenarviointi tapahtui juuri ihmisoikeusmääräysten (Euroopan ihmisoikeussopimuksen) yhteydessä, sillä niiden tehokas valtionsisäinen toteutuminen edellyttää suoraa soveltamista esimerkiksi tuomioistuimissa. Suoran soveltamisen edellytykset ovat taas huomattavasti paremmat, jos sopimusmääräykset muunnetaan lailla osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä siinäkin tapauksessa, ettei sopimukseen liityttäessä havaittaisi mitään ristiriitaa kansallisen lainsäädännön ja ihmisoikeusmääräysten välillä.

Kun puollan irtautumista ristiriitakriteeristä, voin seurata valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessamme vallitsevaa kantaa, jonka mukaan käsite "lainsäädännön ala" on merkityssisällöltään samanlainen eduskunnan hyväksymisen tarpeellisuutta koskevassa hallitusmuodon 33.1 §:n säännöksessä ja laintasoista voimaansaattamista koskevassa valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:n säännöksessä (ks. Kaira 1932 s. 321; Hakkila 1939 s. 582; Saraviita 1971 s. 163). Karapuun (1971 s. 44) näkemys säännösten soveltamisalojen erilaisuudesta perustuu nimittäin tarpeeseen luopua ristiriitakriteeristä *ainakin* hallitusmuodon 33 §:n tulkinnassa (ks. vastaavasti myös Meres-Wuori 1990 s. 168 ja Tiilikainen 1990 s. 319).

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n esityöt viittaavat siihen, että säännöksen 2 momentin viittauksella määräyksiin "joissa valtakunta sitoutuu voimassapitämään joitakin lainsäännöksiä määrätyn ajan" (vrt. 1 momentin säännös "lainsäädännön alaan kuuluvista" sopimusmääräyksistä) *ei* tarkoitettu sulkea kyseisiä tilanteita hallitusmuodon 33.1 §:n säännöksessä käytetyn "lainsäädännön alan" käsitteen soveltamisalan ulkopuolelle. Valtiopäiväjärjestyksen tarkistamiskomitea (KM 1922: 2 s. 4) perusteli VJ 69.2 §:n säännöksen alkuosaa seuraavasti:

> "Valtiosopimuksen määräykset saattavat eräissä tapauksissa kuulua lainsäädännön alaan ainoastaan sikäli, että sopimus velvoittaa valtiota voimassa pitämään joitakin

12 Sekä Saraviidan (1973) että lainatussa Kairan (1932) tarkastelussa lähtökohtana oli hallitusmuodon 33.1 §:ssä käytetty "lainsäädännön alan" käsite. Vastaava kaksijakoisuus on koskenut myös saman termin käyttöä valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:ssä käsitelleitä Saraviidan tarkasteluja (1969 s. 336 ja 339; 1971 s. 158; 1973 s. 163, 166 ja s. 168).

13 Lainvalmistelijan oppaassa (1973) sekä tukeudutaan ristiriitakriteeriin (s. 7) että käytetään laajempaan tulkintaan viittaavia ilmaisuja (s. 2 ja 11); ks. myös KM 1990: 37 s. 29.

valtiossa jo voimassa olevia lainsäännöksiä määrätyn ajan."

Tämän perustelun valossa HM 33.1 §:ssä on säädetty yleisesti, että "lainsäädännön alaan" kuuluvat sopimusmääräykset edellyttävät eduskunnan suostumusta. VJ 69.1 §:ssä on asetettu näiden sopimusmääräysten eduskuntakäsittelyä koskeva *pääsääntö:* eduskunta käsittelee sopimusmääräykset (modifioidussa) lainsäätämisjärjestyksessä. VJ 69.2 § puolestaan sisältää ensin *poikkeus*säännön: *eräät* "lainsäädännön alaan" kuuluvat sopimusmääräykset, nimittäin lainsäädännön sitomista tarkoittavat määräykset, käsitellään kuitenkin ainoassa käsittelyssä. Tämän jälkeen seuraa säännös, jonka mukaan *muut kuin* lainsäädännön alaan kuuluvat sopimusmääräykset käsitellään niin ikään ainoassa käsittelyssä, sikäli kuin ne HM 33.1 §:n jälkiosan nojalla edellyttävät eduskunnan suostumusta tai hallitus harkintansa mukaan sitä pyytää. Perustuslainkohdan päättää säännös valtakunnan alueen vähentämistä koskevien sopimusten erityisestä käsittelyjärjestyksestä (kahden kolmanneksen määräenemmistö ainoassa käsittelyssä).

Käytäntö on irtaantunut VJ 69 §:n sanamuodosta muun muassa siten, että eduskunnan suostumus itse valtiosopimuksen tekemiseen (HM 33.1 § ja VJ 69.2 §) ja mahdollinen osallistuminen lain muodossa tapahtuvaan voimaansaattamiseen (VJ 69.1 §) on erotettu toisistaan (ks. myös Hakkila 1939 s. 582). Tällöin on ollut luontevaa tulkita HM 33.1 §:ssä käytetty käsite "lainsäädännön ala" samalla VJ 69.1 §:n säännöksen soveltamisalaksi, vaikka on jouduttu sivuuttamaan sekä viimeksi mainitun säännöksen esityöt että sanamuoto.[14]

Tässä epäjohdonmukaisuudessa on myös selitys "lainsäädännön alaa" koskevien tulkintojen epämääräisyydelle ja samankin tutkijan ristiriitaisille kannoille. Tulkitsijat ovat hakeneet johdonmukaista tulkintaa tietyn käsitteen käytölle kahdessa perustuslainsäännöksessä, vaikka säännöksissä on nimenomaisesti lähdetty niiden soveltamisalojen erilaisuudesta.[15]

Ainakaan oman tutkimusongelmani kannalta ei ole tarpeen ryhtyä hakemaan erillisiä kriteerejä "lainsäädännön alan" käsitteelle HM 33.1 §:ssä ja toisaalta VJ 69.1 §:n soveltamisalalle. Valtiopäiväjärjestyksen tarkistamiskomitea nimittäin sivuutti kokonaan voimaansaattamisaktin hierarkkisen tason vaikutuksen sopimusmääräysten soveltamisvaiheessa. Ainakin ihmisoikeussopimusten tapauksessa pidän oikeana perustuslakivaliokunnan tuoretta tulkintalinjaa (PeVL 2/1990 vp.; PeVL 18/1990 vp.), jonka mukaan sopimusmääräysten kuulumisesta "lainsäädännön alaan" HM 33.1 §:n mielessä suoraan seuraa niiden laintasoinen voimaansaattaminen, vaikka varsinaista ristiriitaa Suomessa voimassa olevan lain kanssa ei olisi.[16]

Kansainvälisiä sopimuksia koskevassa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa on yksi-

---

14 Esimerkiksi Hakkila (1939 s. 583) sisällyttää VJ 69.2 §:n tarkastelussa lainsäädännön sitomista koskevat sopimusmääräykset muihin kuin lainsäädännön alaan kuuluviin määräyksiin. Vrt. VJ 69.2 §:n sanamuoto, jossa sanat "koskematta lainsäädännön alaa" ovat vasta lainsäädännön sitomistilanteen jälkeen.

15 Muistutan mieleen, että juuri lainsäädännön sitomistapaukset jäivät viime kädessä Kairan ja Puhakan erimielisyyden kohteeksi. Ks. myös Kaira 1933 s. 75, missä todetaan myös pelkällä asetuksella (ilman eduskunnan hyväksymistä) voimaansaatettujen sopimusten sitovan eduskunnan lainsäädäntövaltaa.

16 Tällöin VJ 69.2 §:n säännökselle lainsäädännön sitomisesta jää varsin suppea soveltamisala. "Yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttava sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla" (PeVL 2/1990 vp. ja PeVL 18/1990 vp.) edellyttää aina laintasoista voimaansaattamista (VJ 69.1 §). Asetuksella eduskunnan suostumuksen jälkeen voimaansaatettaviksi jäävät vain sopimukset sitoutumisesta ylläpitämään tietynsisältöistä lainsäädäntöä asiassa, josta on Suomessa tosiasiallisesti säädetty lain tasolla, vaikka siitä ei "vallitsevan käsityksen" mukaan olisi välttämätöntä säätää lailla.

selitteisesti lähdetty siitä, että sopimusmääräysten "voimaansaattaminen" tarkoittaa niiden tulemista *osaksi Suomessa sovellettavaa oikeusjärjestystä* ja siten *tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sovellettaviksi.* Kairan (1932 s. 360) mukaan voimaansaattamisella sopimusmääräykset tulevat "voimaan myös tuomioistuimiin, viranomaisiin ja valtion oikeusalamaisiin nähden, joiden on niitä noudatettava" (ks. myös s. 210 ja 310). Vastaavasti Saraviita (1989) toteaa blankettilailla voimaansaatettujen sopimusmääräysten tulevan "soveltamiskelpoisiksi viranomaistoiminnassa" (s. 54). "(S)isäisen lain kanssa ristiriitaiset sopimusartiklat voidaan... ottaa suoraan tuomion tai hallintopäätöksen perusteiksi" (s. 55; ks. myös Lainvalmistelijan opas 1973 s. 5-6).

Kiistattomana pidän myös kantaa, jonka mukaan Suomen oikeusjärjestyksen osaksi saatettujen sopimusmääräysten asema suomalaisessa normihierarkiassa määräytyy niiden voimaansaattamisaktin hierarkiatason mukaan (Kaira 1932a s. 144; Karapuu 1971 s. 44; Saraviita 1973 s. 170; Karapuu 1988a s. 41; Kuosma 1990a s. 474-475; KM 1990: 37 s. 9). Haluan kuitenkin korostaa, ettei tästä kannanotosta suinkaan seuraa asetuksentasoisesti voimaansaatettujen sopimusmääräysten syrjäytyminen aina, kun asiaa sääntelevä kansallinen säädös on laintasoinen (ks. myös Karapuu 1988a s. 42-46 ja Scheinin 1988c s. 86-87).

Esitän viisi rinnakkaista perustetta blankettiasetuksella voimaan saatettujen ihmisoikeusmääräysten soveltamiselle kuvatussa tilanteessa.

(1) Hallitusmuodon 92.2 §:ssä ilmaistu sääntö laintasoisen säädöksen etusijasta asetuksentasoiseen nähden *(lex superior)* koskee vain suoranaisia ristiriitatilanteita oikeussääntöjen välillä. Sopimuksen voimaansaattamissäädöksen hierarkkinen taso voi vaikuttaa myös periaatteiden punnintatilanteessa, mutta ei kaksijakoisena sääntönä.[17]

(2) Sääntökonfliktienkaan alalla *lex superior* ei saa ehdotonta etusijaa muihin konfliktinratkaisusääntöihin nähden *(lex posterior* ja *lex specialis,* joiden täsmällisen sisällön ja soveltamisalan määräytymiseen vaikuttavat myös aksiologiset perusteet).

(3) Saman ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamiseen saattaa liittyä sekä blankettiasetus että *asiasisältöistä* lainsäädäntöä. Tällaisessa tilanteessa sopimusmääräysten tulee saada "etusija" ainakin siinä mielessä, ettei sopimuksen johdosta säädettyä lakia tule soveltaa sopimusmääräysten vastaisesti.

(4) Jos asetuksella voimaansaatettu sopimus koskee lakiin sisällytetyllä niin sanotulla ristiriitasäännöksellä aikaansaatua *monistista sektoria,* sopimus saa etusijan suoraan kansainvälisoikeudellisen sitovuutensa perusteella.

(5) Ja vaikka sopimusmääräys oikeusjärjestykseen kuuluvana normina olisi vain asetuksentasoinen, se voi *kansainvälisoikeudellisen velvoittavuutensa* nojalla toimia suomalaisiin lainsoveltajiin kohdistuvana *standardina* myös tilanteissa, joissa kansallinen säädös on laintasoinen. Norjalainen tuomioistuin voi syrjäyttää norjalaisen lain oikeusjärjestykseen muodollisesti sisältymättömään ihmisoikeusnormiin tukeutuen. Samaa lopputulosta ei ole perusteltua Suomessa sulkea pois yksinomaan sillä perusteella, että sopimusmääräys meillä sisältyy oikeusjärjestykseen, mutta vain asetuksentasoisena.

Olen toisessa pääluvussa tarkastellut kansainvälisten sopimusten valtionsisäisen voimaan-

---

17 Pidän keinotekoisena Joutsamon (1982 s. 434-436) yritystä esittää sopimusmääräysten asema normihierarkiassa nelitasoisena porrastuksena (asetus, "vahvennettu asetus" eli eduskunnan hyväksymisen jälkeen asetuksella voimaansaatettu sopimus, laki ja supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä voimaansaatettu sopimus). Sillä on kuitenkin ansionsa sen osoittamisessa, ettei sopimusmääräysten soveltamisvaiheessa voida tukeutua pelkästään hallitusmuodon 92.2 §:ssä ilmaistuun kaksijakoiseen normihierarkiaan.

saattamisen erilaisia menetelmiä "dualismin" ja "monismin" väliselle liukuvalle asteikolle sijoittuvien viiden vaihtoehdon (adoptio, referenssi, inkorporaatio, transskriptio ja transformaatio) avulla. Jaottelu on uusi suomalaisessa kirjallisuudessa, jossa yleensä on käytetty transformaatiota yläkäsitteenä ja "voimaansaattamisen" synonyyminä.[18] Kun alan valtiosääntöoikeudellinen tutkimus on kohdistunut sopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamisvaiheeseen, myös Suomessa sovellettuja erilaisia voimaansaattamismenetelmiä on arvioitu lähinnä eduskunnan ja tasavallan presidentin toimivaltasuhteiden ja eduskunnassa noudatettavien menettelytapojen kannalta. Erilaisten voimaansaattamismenetelmien vaikutukset sopimusmääräysten soveltamisvaiheessa ovat jääneet huomiotta (Sevón 1974 s. 194-195).

Esimerkiksi niin sanotut *viittaus- ja ristiriitasäännökset,* joiden sisältönä on kansainvälisoikeudellisten normien etusija suomalaista lakia sovellettaessa ja joista käytän *referenssimenetelmän* nimikettä, on suomalaisessa kirjallisuudessa käsitelty *valtuutussäännösten* yhteydessä.[19] Arvioinnin lähtökohtana ovat siten olleet presidentin ja eduskunnan toimivaltasuhteet, ei sopimusmääräysten vaikutus soveltamistilanteessa[20].

Yleisimmin kirjallisuudessa on tarkasteltu *blankettimuotoisen* ja asiasisältöisen voimaansaattamisen menetelmiä, joista edellinen vastaa inkorporaatiota ja jälkimmäinen transformaatiota.[21] Tässä jaottelussa tarkastelu on kohdistunut nimenomaan *laintasoisen* voimaansaattamisen tilanteisiin. Silloin kun sopimusmääräykset on Suomessa voimaansaatettu asiasisältöisen lain avulla (transformaatio), kyseinen sopimus on säännönmukaisesti saatettu voimaan *myös* blankettiasetuksella, joten inkorporaatiomenetelmää on sovellettu näissäkin tapauksissa. Blankettimenetelmän "monistinen väritys" on kyllä tiedostettu (ks. esimerkiksi Kaira 1932a s. 141 ja 1932 s. 210), mutta selkeät johtopäätökset eri voimaansaattamismenetelmien vaikutuksista lainsoveltajien kannalta ovat olleet harvinaisia. Kahden pääasiallisen menetelmän ohella on arvioitu myös *väli- tai sekamuotoisia* voimaansaattamislakeja[22], *lainsäädännön ennakkomuuttamista*[23] sekä niin sanottua *liukuvaa transformaatiota*[24] voimaansaattamismenetelminä.

Eri voimaansaattamismenetelmiä on pyrkinyt arvioimaan myös soveltamisvaiheen kannalta ainakin Karapuu (1971 s. 49-54), joka pitää blankettilakia lainsäätäjän kannalta helppona mutta lain soveltajan ja sopimukseen vetoavan yksilön kannalta huonona vaihtoehtona (vrt. Sevón 1974 s. 202-205). Sen sijaan asiasisältöinen muuntamislaki, jossa "yksityiskohtaisilla

---

18 Transformaation ja inkorporaation erottavat kuitenkin mm. Saario (1982 s. 216-218), Sevón (1974 s.196-199) ja Jääskinen (1990 s. 215). Ks. myös Tiilikainen 1990 s. 325 ja 328-329.

19 Ks. Kaira 1932 s. 162-163, 261-262 ja 321-324; Saraviita 1971 s. 193-194; Meres-Wuori 1990 s. 195-201; Lainvalmistelijan opas 1973 s. 15; KM 1990: 37 s. 33.

20 Vrt. kuitenkin Kaira 1931 s. 11-13 ja 15-17 jossa ristiriitasäännöksiä on arvioitu myös soveltamistilanteen näkökulmasta. Kuosma (1990a s. 479) on havainnut (vanhan) ulkomaalaislain (400/83) 41.2 §:n säännöksen edellyttävän asetuksentasoisestikin voimaansaatettujen sopimusten soveltamista ulkomaalaisasioissa. Uuden ulkomaalaislain (378/91) 1.1 §:n säännöksestä ks. vastaavasti Kuosma 1991 s. 27-28.

21 Ks. mm. Kaira 1932 s. 324-394; Saraviita 1971 s. 148 ja 157-158; Karapuu 1971 s. 49-54 Meres-Wuori 1990 s. 132-133 ja 155-163; Lainvalmistelijan opas 1973 s. 6-9 ja 11-12; KM 1990: 37 s. 30.

22 Kaira 1932 s. 394-396; Saraviita 1971 s. 148; Karapuu 1971 s. 54; Lainvalmistelijan opas 1973 s. 9-10; KM 1990: 37 s. 30.

23 Saraviita 1971 s. 161-164; Meres-Wuori 1990 s. 167.

24 Saraviita 1973 s. 190-193 ja 1989 s. 100-101; Lainvalmistelijan opas 1973 s. 35. Meres-Wuori (1990 s. 352) käyttää termiä "siirtyvä voimaansaattaminen" tarkoittamaan samaa asiaa eli menetelmää, jossa sopimusvelvoitteiden edellyttämä mutta ei heti välttämätön voimaansaattamislainsäädäntö jätetään säädettäväksi sopimuksen hyväksymis- ja voimaansaattamisvaiheen jälkeen.

oikeussuhteita sääntelevillä normeilla selitetään, mikä on Suomen voimassa olevaa oikeutta", on Karapuun mielestä "kansalaisten kannalta edullinen" ratkaisu.[25]

Jo Kaira (1932 s. 363) arvosteli blankettilailla tapahtuvaa voimaansaattamista ennen muuta sen vuoksi, että "on suuressa määrin epävarmaa ja tulkinnan alaista", mitä sopimuksen määräyksistä blankettilailla tapahtuva voimaansaattaminen itse asiassa koskee.[26] Toisaalta Kaira (1932a s. 141) esitti myös Karapuun kannalle päinvastaisen argumentin: blankettimenettely sisältää "huomattavan monistisen värityksen", jonka vuoksi se ainakin periaatteessa mahdollistaa sopimusmääräysten soveltamisen "valtionsisäisinä säännöksinä". Juuri silloin kun sopimusmääräysten vaikutus ulottuu yksilötasolle, niiden voimaansaattamisessa voidaan käyttää blankettilakia, kun taas "se on kelpaamaton käytettäväksi sellaisten sopimusmääräysten voimaansaattamiseksi, jotka ovat niin ylimalkaisia tai muutoin muodoltaan tai sisällöltään sellaisia, että ne eivät lainsäädäntöteknillisistä syistä kelpaa valtionsisäisiksi säännöksiksi" (s. 141; ks. myös Joutsamo 1982 s. 434; Lainvalmistelijan opas 1973 s. 6 ja 10).

Myös edellisessä pääluvussa esitetty Skandinavian maiden käytäntö puoltaa Kairan edustamaa kantaa. Pidän inkorporaatiomenettelyä (blankettilaki) nimenomaan sopimusmääräysten suoran soveltamisen ja sopimusten yksilöille turvaamien oikeuksien toteutumisen kannalta tehokkaampana menetelmänä kuin transformaatiomenettelyä (asiasisältöinen voimaansaattamislaki). Vaikka Karapuun esittämät näkökohdat sinänsä puoltavat asiasisältöisen voimaansaattamislain käyttöä tähänastista useammin, pidän tärkeänä että ainakin *ihmisoikeussopimukset* vastaisuudessakin voimaansaatetaan (myös) blankettilailla. Kairan kritiikki blankettimenettelyn epämääräisyyttä kohtaan on mahdollista ottaa huomioon parantamalla blankettilakien teknistä tasoa ja voimaansaatettujen sopimusten saatavuutta, mistä esitän eräitä kannanottoja luvun lopussa.

Kun tämän tutkimuksen pääteemana on Suomen ratifioimien ihmisoikeussopimusten soveltamisproblematiikka, tasavallan presidentin ja eduskunnan toimivaltasuhteet kansainvälisten sopimusten solmimisessa ja voimaansaattamisessa eivät edellytä tässä yhteydessä kokonaistarkastelua. Ennen ihmisoikeussopimusten voimaansaattamiskäytännön käsittelyä kommentoin kuitenkin kahta erityisongelmaa.

Siltä osin kuin sopimukset saatetaan eduskunnan käsiteltäviksi, eduskunta voi ottaa kantaa myös sopimukseen tehtäviin *varaumiin.* Jos kyseessä on sopimus, johon varaumat eivät ole sallittuja, eduskunnan päätösvalta rajoittuu sopimuksen hyväksymiseen ja hylkäämiseen (PeVL 5/1979 vp.). Jos varaumat ovat kansainvälisoikeudellisesti sallittuja ja voimaansaattaminen tapahtuu laintasoisesti, eduskunta voi lain säännöksillä määrätä sopimusmääräysten asiallisesta ulottuvuudesta (PeVL 5/1979 vp.; Meres-Wuori 1990 s. 297). Puhtaalla blankettilailla tapahtuvassa voimaansaattamisessa ja tapauksissa, joissa sopimukselle pyydetään ainoastaan eduskunnan hyväksymistä, eduskunta voi perustelulausuman tai ponnen muodossa ottaa kantaa varaumien sisältöön (Kaira 1932 s. 258; Jyränki 1978 s. 246; Meres-Wuori 1990 s. 288). Kun eduskunnan hyväksymispäätös ei kuitenkaan sido presidenttiä ratifioimaan sopimusta, eduskunnan varaumia koskevat kannanotot eivät estä presidenttiä sitoutumasta edus-

---

25 Blankettimenetelmän kritiikistä ks. myös Rosas 1973 s. 512-513; Saraviita 1971 s. 147-148. Jo valtiopäiväjärjestyksen tarkistamiskomitea katsoi, että blankettilakimenettelyä tuli käyttää vain "poikkeustapauksessa" (KM 1922: 2 s. 4). Sevón (1974 s. 201-206) arvioi monipuolisesti asiasisältöisen tai blankettimuotoisen voimaansaattamisen valintaa koskevia argumentteja.

26 Blankettilain ulottuvuudesta sopimuksen erilaisten määräysten suhteen ks. Kaira 1932 s. 353-360, KM 1990: 37 s. 29 ja asiaan välillisesti liittyen myös Saraviita 1973 s. 150-154 ja Meres-Wuori 1990 s. 243.

kunnan hyväksymispäätöstä suppeammin eli tekemästä enemmän varaumia (Meres-Wuori 1990 s. 297; ks. myös KM 1990: 37 s. 7).

Kansainvälisiin sopimuksiin liittyvät säännökset Suomen perustuslaeissa on laadittu aikana, jolloin ihmisoikeussopimuksille tunnusomaista asetelmaa valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevien yksilöiden suojaamisesta valtiota kansainvälisoikeudellisesti velvoittavin normein ei otettu edes huomioon. Jo tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, etteivät Suomen perustuslait lainkaan sääntele kansainvälisten sopimusten *irtisanomista.* Nimenomaisen erityissäännöksen puuttuessa sopimuksen irtisanomisen on katsottu kuuluvan hallitusmuodon 33 §:n yleissäännöksen nojalla tasavallan presidentin toimivaltaan sellaisissakin tapauksissa, joissa sopimukseen on aikanaan liitytty eduskunnan suostumuksella (Kaira 1932 s. 165 ja 355; Karapuu 1971 s. 73; Jyränki 1978 s. 220; Saraviita 1989 s. 325). Ihmisoikeussopimusten yhteydessä yleisimmin noudatetusta blankettilakimenetelmästä seuraisi, että presidentti voi ilman eduskunnan suostumusta tehdä tyhjäksi myös sopimusmääräysten valtionsisäisen vaikutuksen. Blankettilain nojalla sopimusmääräykset ovat osa valtionsisäistä oikeusjärjestystä vain "niinkuin niistä on sovittu". Jos presidentti irtisanoo ihmisoikeussopimuksen, blankettilaki jää muodollisesti voimaan mutta asiasisällöltään tyhjänä (Kaira 1932 s. 377-379; KM 1990: 37 s. 32; ks. myös Lainvalmistelijan opas 1973 s. 9). Muun muassa Karapuu (1971 s. 73) on pitänyt tarpeellisena perustuslain muuttamista siten, että eduskunnan suostumus vaadittaisiin sellaisen sopimuksen irtisanomiseen, jonka eduskunta on hyväksynyt.

Vallitseva tulkinta presidentin yksinomaisesta irtisanomisvallasta on mielestäni syytä asettaa kyseenalaiseksi jo nykyisten perustuslainsäännösten vallitessa. Kansainvälisten sopimusten voimaansaattaminen blankettilain avulla on menetelmä Suomessa sovellettavien laintasoisten oikeusnormien asettamiseksi. Vaikka perustuslaeissa ei ole edellytetty eduskunnan suostumusta kansainvälisten sopimusten irtisanomiselle, hallitusmuodon 2.2 §:n säännös kuitenkin edellyttää eduskunnan käyttävän lainsäädäntövaltaa yhdessä tasavallan presidentin kanssa.

Ainakaan niissä tapauksissa, joissa sopimusmääräyksiä todella sovelletaan blankettilain välityksellä valtionsisäisinä normeina, presidentti ei mielestäni saa irtisanoa sopimusta eduskuntaa kuulematta. Kuulemiselle on käytettävissä muun muassa seuraavat vaihtoehdot: *lain säätäminen* (hallitusmuodon 18 §), *tiedonanto* (valtiopäiväjärjestyksen 36 §) ja *lausunto* (VJ 34 §). Viimeksi mainittuun vaihtoehtoon tosin sisältyy vallitsevan tulkinnan mukainen oletus siitä, että presidentti voisi hallitusmuodon 33 §:n nojalla määrätä asiasta yksinkin. Vallitsevakaan tulkinta ei estä omaksumasta eduskunnan asemaa korostavaa käytäntöä, jossa eduskuntaa kuullaan ennen sen suostumuksella ratifioitujen sopimusten irtisanomista.[27]

Ihmisoikeussopimusten irtisanomisvalta on tutkimukseni tematiikan kannalta relevantti sikäli, että tulkinta presidentin yksinomaisesta irtisanomisvallasta on omiaan vähentämään niin lainsäätäjien, lainsoveltajien kuin tavallisten ihmistenkin luottamusta ihmisoikeusnormien asemaan oikeusjärjestykseen kuuluvina "oikeina" oikeusnormeina. Vallitseva tulkinta, jonka mukaan presidentti voisi eduskuntaa kuulematta muuttaa esimerkiksi KP-sopimuksen valtionsisäisesti vaikutuksettomaksi, ei ole valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton.

---

27 Vrt. supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä voimaansaatetun Pariisin rauhansopimuksen (SopS 19-20/47) III osan määräysten "merkityksettömiksi" toteamista koskeva hallituksen päätös 21.9.1990 (ks. Helsingin Sanomat 22.9.1990). Olen toisessa yhteydessä (Helsingin Sanomat 6.10.1990) kiinnittänyt huomiota siihen, ettei hallituksen päätös joidenkin sopimusmääräysten merkityksettömiksi toteamisesta tarkoita sopimuksen muodollista irtisanomista eikä siten myöskään poista rauhansopimuksen III osan määräyksiltä niiden valtionsisäistä velvoittavuutta. Ks. myös asevelvollisuuslain (452/50) 53.3 §:n säännös, jossa rauhansopimuksen III osan määräykset on *referenssimenetelmää* käyttäen säädetty asevelvollisuuslain soveltamista rajoittaviksi.

2. Ihmisoikeussopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamisratkaisut

Ajallisesti Suomen liittyminen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin voidaan jäsentää kolmeen vaiheeseen.

(1) Ennen vuoden 1966 yleisten ihmisoikeussopimusten (TSS-sopimus ja KP-sopimus) ratifiointia ihmisoikeussopimusten voimaansaattaminen toteutettiin yleensä asetuksella, ja edes eduskunnan suostumusta ei pyydetty ratifioinnille. Vain poikkeuksellisesti ihmisoikeussopimusten nähtiin aiheuttavan sisällöllisiä vaatimuksia Suomen oikeusjärjestykselle.

(2) Vuoden 1966 yleissopimuksiin liityttäessä alettiin tiedostaa tarve huolehtia Suomen lainsäädännön ja ihmisoikeussopimusten välisestä sopusoinnusta. Ratifiointia edelsi pitkällinen valmistelutyö. Vaikka se ei juuri johtanut kansallisten lakien muutoksiin, molempien sopimusten ratifioinnille haettiin eduskunnan hyväksyminen, ja KP-sopimus voimaansaatettiin laintasoisella säädöksellä. Tässä vaiheessa muodostui säännönmukaiseksi, että vähintäänkin eduskunnan hyväksyminen hankittiin uusille ihmisoikeussopimuksille. Vaikka suuri osa ihmisoikeussopimuksista voimaansaatettiin laintasoisella säädöksellä, ratkaisujen yhteydessä ei käsitelty ihmisoikeussopimusten suoraa sovellettavuutta esimerkiksi tuomioistuimissa.

(3) Kolmas vaihe liittyy ennen muuta Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Sopimuksen tehokas kansainvälinen valvontajärjestelmä, sopimukseen liittymisestä käyty vilkas keskustelu (ks. Oikeus-lehti 1987-1988) sekä aiempiin ihmisoikeussopimuksiin liittynyt oikeustieteellinen kirjallisuus (Pellonpää 1982, Eriksson 1983, Helminen – Lång 1987) ja oikeudellinen käytäntö (muun muassa tapaukset KHO 1988 A 48-49 sekä ihmisoikeuskomitean huhtikuussa 1989 antama päätös valitukseen 265/1987, *Vuolanne v. Suomi*) olivat jo Euroopan ihmisoikeussopimuksen allekirjoittamiseen mennessä tehneet selväksi, että Suomessa valtionsisäisesti voimaansaatetut ihmisoikeussopimukset todellakin ovat osa oikeusjärjestystä ja että niillä on välitöntä oikeudellista relevanssia esimerkiksi tuomioistuinten kannalta. Ennen sopimuksen ratifiointia sen määräysten suhteesta Suomen lainsäädäntöön tehtiin perusteellinen selvitys (Pellonpää 1988), joka johti useisiin lainmuutoksiin (ks. Pellonpää 1990a s. 47-59). Kolmannelle vaiheelle tunnusomaisia piirteitä ovat ihmisoikeussopimusten laintasoisuuden muodostuminen säännönmukaiseksi sekä eduskunnan ilmaisemat nimenomaiset kannanotot sopimusmääräysten sovellettavuudesta tuomioistuin- ja hallintotoiminnassa. Kannanotot ovat kohdistuneet myös aiemmin ratifioituihin ihmisoikeussopimuksiin (PeVM 3/1988 vp. koski vuoden 1966 YK-yleissopimuksia). Vaikka ihmisoikeussopimuksiin on suhtauduttu aiempia vaiheita vakavammin, tämä ei ole merkinnyt ratifiointivalmisteluihin käytetyn ajan pitenemistä. Kun aikaisemmin sopimuksen allekirjoittamisen ja ratifioinnin välillä saattoi kulua kymmenenkin vuotta, kolmanneksi vaiheeksi tässä tutkimuksessa luonnehdituista sopimuksista pisimpään kesti ryhmän ajallisesti ensimmäisen sopimuksen (kidutuksen vastainen YK-yleissopimus) ratifiointi, runsaat neljä vuotta.

Seuraavassa käydään läpi tutkimukseni johdantoluvussa esitetty luettelo Suomen solmimista ihmisoikeussopimuksista tukeutuen yllä esitettyyn periodisointiin. Mukaan valittujen Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten voimaansaattamisratkaisuja käsitellään ILO-sopimusten omien erityispiirteiden vuoksi kuitenkin periodisoinnista riippumatta.

2.1. Vuoden 1966 yleisiä ihmisoikeussopimuksia edeltänyt aika (-1970)

2.1.1. Orjuutta koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 27/27). Varhaisin johdantoluvussa esitettyyn Suomen ratifioimien ihmisoikeussopimusten luetteloon[28] otettu sopimus on Kansainliitossa vuonna 1926 laadittu orjuutta koskeva yleissopimus. Sopimus voimaansaatettiin eduskuntaa kuulematta blankettiasetuksella (306/27), joka annettiin ja julkaistiin noin kaksi kuukautta sopimuksen kansainvälisoikeudellisen voimaantulon jälkeen.[29] Sopimus ehti siis olla lyhyen aikaa Suomea velvoittava ilman että sen määräykset oli sisällytetty kotimaiseen oikeusjärjestykseen. Voimaansaattamisasetuksen nimike (asetus... yleissopimuksen voimaan*tulemisesta*) ja sanamuoto ("yleissopimus on oleva voimassa") eivät ilmaise täsmällisesti asetuksen merkitystä kansainvälisoikeudellisesti sitovien sopimusmääräyksen muuntamisessa osaksi valtionsisäistä oikeutta.

2.1.2. Orjuutta koskevan yleissopimuksen muutospöytäkirja (SopS 8/54) ja lisäsopimus orjuutta koskevaan yleissopimukseen (SopS 17/59). Vuonna 1953 tehty yleissopimuksen muutospöytäkirja ja vuonna 1956 tehty lisäsopimus voimaansaatettiin niin ikään blankettiasetuksin ja ilman eduskunnan hyväksymispäätöstä.

2.1.3. Ekskurssi: Pariisin rauhansopimus (SopS 19-20/47).

En ole sisällyttänyt Pariisin rauhansopimusta Suomen solmimien ihmisoikeussopimusten joukkoon huolimatta sopimuksen eräiden määräysten[30] selvästä asiallisesta yhteydestä ihmisoikeuksiin (ks. myös Saraviita 1983 s. 370-371 ja 1989 s. 254-266; Broms 1978 s. 537-541). Olen tutkimuksen johdantoluvussa rajannut tarkastelun kohteena olevien ihmisoikeussopimusten piirin siten, että vain osanottajapohjaltaan avoimet[31] *yleissopimukset* voivat olla ihmisoikeussopimuksia. Kun Pariisin rauhansopimuksella on kuitenkin ollut huomattava oikeudellinen ja asiallinenkin merkitys suomalaisten ja Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten ihmisoikeuksien kannalta (ks. Saraviita 1978 s. 226-230; Eriksson 1983 s. 2; Saraviita 1983 s. 370)[32], käsittelen sen voimaansaattamisratkaisua lyhyesti.

Rauhansopimus annettiin eduskunnan hyväksyttäväksi 21.1.1947 (HE 129/1946 vp.), siis oikeuskirjallisuudessakin edellytetyllä tavalla (Jyränki 1978 s. 249 ja Saraviita 1989 s. 356) ennen sen allekirjoittamista. Vaikka eduskunnan suostumuksen tarve oli ilmeinen hallitusmuodon 33.1 §:n viimeisen virkkeen rauhansopimuksia koskevan erityissäännöksen vuoksi (ks. myös hallitusmuodon 3 § ja valtakunnan alueen vähentämistä

---

28 Ulkoasiainministeriön julkaisuun Euroopan ihmisoikeusyleissopimus 1990 sisältyvässä luettelossa (s. 8) on myös kaksi varhaisempaa sopimusta, joihin viitataan jäljempänä ihmisten kaupan ja prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskevan sopimuksen (SopS 33/72) yhteydessä.

29 Ks. asetuksessa ilmoitettu ratifiointiasiakirjan tallettamispäivä ja sopimuksen 12.2 artikla.

30 Ennen kaikkea 6 artikla: "Suomen on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin taatakseen kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille rotuun, sukupuoleen, kieleen tai uskontoon katsomatta oikeuden nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, joihin sisältyvät sananvapaus, paino- ja julkaisuvapaus, uskonnonvapaus, vapaus poliittisiin mielipiteisiin sekä kokoontumisvapaus." Ks. myös 7-9 artikla. Suontaustan (1949 s. 621) mukaan ihmisoikeuksien esiintyminen rauhansopimuksessa on osa "laajemmasta ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevasta ohjelmasta, joka sai alkunsa toisen maailmansodan aikana" ja perustui Yhdistyneiden kansakuntien aloitteeseen (s. 624).

31 Koska yleissopimus saattaa olla avoin vain tietyn kansainvälisen järjestön jäsenille (esimerkiksi Yhdistyneet kansakunnat tai Euroopan neuvosto), kriteeri ei ole täysin yksiselitteinen.

32 Vrt. kuitenkin Joutsamo 1982 s. 446 (alaviite 39), joka self-executing -doktriiniin tukeutuen katsoo rauhansopimuksen määräysten velvoittavan vain lainsäätäjää, koska sen sopimusmääräysten adressaattina on valtiotaso.

koskevan sopimuksen käsittelyjärjestyssäännös valtiopäiväjärjestyksen 69.2 §:ssä sekä Saraviita 1989 s. 52), hallituksen esityksessä ei lainkaan viitattu kyseiseen perustuslainsäännökseen. Perusteluja ei myöskään esitetty ehdotukselle rauhansopimuksen voimaansaattamista tarkoittavaksi blankettilaiksi, jonka johtolauseessa mainittiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n säännös, mutta ei valtiosopimusten voimaansaattamista tarkoittavien lakiehdotusten käsittelyjärjestystä koskevaa 69.1 §:n säännöstä. Hallituksen esityksessä ei myöskään otettu kantaa siihen, mitkä sopimusmääräyksistä kuuluivat "lainsäädännön alaan" (ks. myös Saraviita 1989 s. 300).

Eduskuntakäsittelyssäkään ei kiinnitetty huomiota viimeksi mainittuun kysymykseen (ks. UaVM 14/1946 vp.; SuVM 134/1946 vp.)[33]. Käsittelyjärjestys ratkaistiin siten, että sopimuksen voimaansaattamislaki hyväksyttiin kiireelliseksi julistamatta (1946 vp. pöytäkirjat s. 3224; ks. VJ 67.2 § ja VJ 69.1 §), ja eduskunnan vastaukseen (27.1.1947/HE 129/1946 vp.) sisällytettiin itse lakiehdotuksen johtolausetta muuttamatta viittaus myös valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:n säännökseen (ks. myös Saraviita 1989 s. 255).

Rauhansopimus saatettiin 10.2.1947 tapahtuneen allekirjoittamisen ja muiden kansainvälisoikeudellisen voimaantulon edellytysten täyttymisen jälkeen voimaan syyskuussa 1947 blankettilailla (690/47, SopS 19/47) ja -asetuksella (691/47, SopS 20/47). Blankettilain mukaan sopimuksen "säännökset olkoot, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa, niinkuin niistä on sovittu". Asetuksessa säädettiin, "että sopimus on voimassa, niinkuin siitä on sovittu".

Rauhansopimus edustaa *monistista sektoria* Suomen oikeusjärjestyksessä sikäli, että sen määräykset saavat asevelvollisuuslain (452/50) 53.3 §:n säännöksen nojalla soveltamistilanteessa etusijan rauhansopimusta myöhemmin säädetyn lain omiin säännöksiin nähden.[34]

2.1.4. Vuoden 1949 Geneven yleissopimukset I-IV (SopS 7-8/55). Yleissopimus maasotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden ja sairaiden aseman parantamisesta (I yleissopimus), yleissopimus merisotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden, sairaiden ja haaksirikkoutuneiden aseman parantamisesta (II yleissopimus), yleissopimus sotavankien kohtelusta (III yleissopimus) ja yleissopimus siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana (IV yleissopimus) jatkavat humanitaarisen oikeuden perinnettä[35] sodankäyntimenetelmien sääntelemiseksi kansainvälisten sopimusten avulla. Ne luetaan vakiintuneesti myös ihmisoikeussopimusten joukkoon. Neljän sopimuksen yhteisissä 1 ja 3 artikloissa määrätään tiettyjen ihmisoikeuksien alaan kuuluvien vähimmäisvelvoitteiden ehdottomuudesta kaikissa olosuhteissa, minkä lisäksi ihmisoikeusmääräyksiksi ovat luettavissa niin sanottuja törkeitä loukkauksia (grave breaches)[36] koskevat määräykset (ks. Hannikainen 1988a s. 60-61; Rosas 1988 s. 268-269 ja Hannikainen – Rosas 1990 s. 269).

Hallituksen esityksessä (HE 71/1954 vp.) todettiin yleissopimusten edellyttävän eräitä muutoksia muun muassa sotaväen rikoslakiin (30.5.1919) ja lakiin sotatuomioistuimista ja niissä noudatettavasta oikeudenkäyntimenettelystä (93/20), samoin kuin sodan aikana eristettyjä henkilöitä ja miehitetyn alueen asukkaita koskevan lain säätämistä. "Hallitusmuodon 33 §:n

---

33 Ks. myös Saraviita 1989 s. 299, joka viittaa perustuslakivaliokunnan sivuuttamiseen ja toteaa rauhansopimuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin jääneen vähälle huomiolle.

34 "Tämän lain säännöksiä palvelusajan pituudesta vakinaisessa väessä... on sovellettava enintään siinä laajuudessa, kuin... rauhansopimuksen määräykset sen sallivat." Säännös liittyy rauhansopimuksen III osassa asetettuihin Suomen asevoimien määrällisiin rajoituksiin.

35 Ks. Rosén 1988 s. 15-26. Vuoden 1949 yleissopimuksia varhaisempia humanitaarisen oikeuden sopimuksia on yhä muodollisesti voimassa Suomessakin. Ks. Rosén 1988 s. 31-33 ja Rosas 1988 s. 267.

36 Ks. I yleissopimuksen 50, II yleissopimuksen 51, III yleissopimuksen 130 ja IV yleissopimuksen 147 artikla sekä Rosén 1988 s. 176-177.

mukaisesti" eduskunnan hyväksymistä pyydettiin niille sopimusmääräyksille, jotka sitä edellyttivät. Kun yleissopimuksiin sisältyi lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, eduskunnalle annettiin myös ehdotus kaikkien neljän sopimuksen voimaansaattamista tarkoittavaksi yhteiseksi blankettilaiksi.

Ulkoasiainvaliokunta ei lainkaan käsitellyt yleissopimusten voimaansaattamismuotoa, joskin sen mietinnöstä ilmenee varaumien tarpeellisuudesta keskustellun kieltävään kantaan päätyen (UaVM 12/1954 vp.; ks. myös vastalause, joka sisältää ehdotukset neljäksi varaumaksi).[37]

Blankettilaki ja -asetus (SopS 7-8/55) ilmaisevat tyydyttävän selkeästi sopimusmääräysten tulevan valtionsisäisen oikeusjärjestyksen osaksi.[38] Sopimusten voimaantuloajankohta jäi pääteltäväksi voimaansaattamisasetuksessa mainitun ratifioimiskirjan talletuspäivän (22.2.1955) ja sopimusmääräysten (I yleissopimuksen 58, II yleissopimuksen 57, III yleissopimuksen 138 ja IV yleissopimuksen 153 artikla) perusteella.[39]

Samanaikaisesti sopimuksia koskevan esityksen kanssa annettiin eduskunnalle kolme lakiehdotusta sisältävä hallituksen esitys (HE 72/1954 vp.), jolla Suomen lainsäädäntö pyrittiin saattamaan sopusointuun sopimusmääräysten kanssa. Lainmuutosten julkilausuttuna lähtökohtana oli normiristiriitojen poistaminen, ja hallituksen esityksessä käytiin varsin yksityiskohtaisesti läpi yksittäisten sopimusmääräysten ja etenkin sotaväen rikoslain välisiä ristiriitoja. Sotaväen rikoslakiin ehdotettiin eräitä muutoksia sotavankien kohtelua koskevan III yleissopimuksen johdosta, minkä lisäksi siihen ehdotettiin sisällytettäväksi kaikkiin neljään yleissopimukseen liittyvä uusi kriminalisointi (133 a §). Kolmannen yleissopimuksen johdosta ehdotettiin myös uutta säännöstä sotatuomioistuimia ja oikeudenkäyntiä niissä koskevaan lakiin. Siviilihenkilöiden suojelua koskevan IV yleissopimuksen määräysten nojalla ehdotettiin säädettäväksi erityislaki sodan aikana eristettyihin henkilöihin ja miehitetyn alueen asukkaisiin kohdistuvasta oikeudenkäynnistä ja sovellettavista rangaistuksista. Lainsäädäntöteknisenä ratkaisuna kaikissa kolmessa lakiehdotuksessa oli *Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin* kohdistuva *referenssimenetelmää* toteuttava viittaus- tai ristiriitasäännös. Ratkaisulla aikaansaatiin Suomen oikeusjärjestykseen *monistinen sektori*, sillä kansainvälisen oikeuden etusija tuli määräytymään suoraan sopimuksen Suomea kansainvälisoikeudellisesti sitovan luonteen nojalla, eikä siis riippunut voimaansaattamisaktin normihierarkkisesta tasosta[40] (ks. myös Hannikainen – Rosas 1990 s. 281).

---

37 Mahdollisten varaumien käsittelylle eduskuntavaiheessa oli luotu sikäli poikkeuksellisen hyvät edellytykset, että hallituksen esitykseen sisältyi laaja jakso (s. 10-17) muiden sopimusvaltioiden tekemistä varaumista.

38 Laki: "sopimusten säännökset ja määräykset olkoot, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa, niinkuin niistä on sovittu"; asetus: "mainitut sopimukset ovat voimassa niinkuin niistä on sovittu".

39 Sopimukset julkaistiin asetuskokoelman sopimussarjassa 23.4.1955, ja ne tulivat sekä Suomeen nähden että Suomessa voimaan 22.8.1955.

40 Ks. laki sotaväen rikoslain muuttamisesta (21/55) 133 a §, laki sotatuomioistuimista ja oikeudenkäynnistä niissä annetun lain muuttamisesta (22/55) 79 a § sekä laki sodan aikana eristettyjä henkilöitä ja miehitetyn alueen asukkaita koskevasta oikeudenkäynnistä ja heihin sovellettavista rangaistuksista (23/55) 1 §, joka kuuluu "Mikäli Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa on määrätty sodan aikana eristettyjä henkilöitä ja miehitetyn alueen asukkaita koskevasta oikeudenkäynnistä ja heihin sovellettavista rangaistuksista toisin kuin voimassa olevassa laissa, noudatettakoon sopimuksen määräyksiä." Sääntelytekniikka on säilytetty myös nykyisin voimassa olevassa lainsäädännössä, ks. rikoslain 45 luvun 27 § (laissa 321/83, joka kumosi sotaväen rikoslain), sotilaskurinpitolain (331/83) 49 § ja sotilasoikeudenkäyntilain (326/83) 29 §. Ks. myös laki sotilasoikeudenkäyntilain voimaanpanosta

Lakivaliokunta puolsi kansainvälisiin sopimuksiin viittaavien yleissäännösten sääntelymallia, joskin hieman varauksellisesti:

> "Valiokunnan käsityksen mukaan sanottua menettelyä ei suurehkoa haittaa tuottamatta ole tässä tapauksessa voitu välttää. Valiokunta edellyttää kuitenkin, että lakien tultua vahvistetuiksi niiden soveltamista helpotetaan siten, että hallituksen toimesta erikseen kiinnitetään sopivaksi katsottavalla tavalla lain soveltajien huomiota kysymykseen tuleviin kansainvälisten sopimusten kohtiin." (LaVM 6/1954 vp.)[41]

Kun eduskunnalle vuonna 1980 annettiin Geneven yleissopimusten vuoden 1977 lisäpöytäkirjoihin (ks. jäljempänä) liittyvä hallituksen esitys (HE 14/1980 vp.), siinä todettiin Geneven yleissopimusten vaikuttaneen "huomattavasti" Suomen lainsäädännön uudistamiseen, missä yhteydessä viitattiin rikoslain 13 luvun (rikokset ihmisyyttä vastaan) uudistukseen (laki 987/74) ja eräiden muiden lakien säätämiseen tai muuttamiseen.

2.1.5. Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja (SopS 1/56). Vaikka YK:n peruskirja pääosin sääntelee muita kuin ihmisoikeuskysymyksiä, olen sisällyttänyt sen myös ihmisoikeussopimusten joukkoon. Peruskirja sisältää eräissä artikloissaan ihmisoikeuksiin liittyviä määräyksiä.[42] Niitä voidaan luonnehtia myöhemmin laadittujen ihmisoikeussopimusten ja niissä valtioille asetettujen ihmisoikeusvelvoitteiden perustaksi (ks. myös peruskirjan 103 artikla[43], jonka mukaan peruskirjan määräykset saavat etusijan mahdollisessa kansainvälisten sopimusten ristiriitatilanteessa).

Suomessa peruskirja saatettiin voimaan asetuksella (51/56) useita vuosia sen jälkeen kun eduskunta oli antanut suostumuksensa Suomen liittymiselle YK:n jäseneksi.[44] Hallituksen esityksessä (HE 51/1947 vp.) todettiin, valtiopäiväjärjestyksen 69.2 §:n säännökseen nimenomaisesti viittaamatta, hallituksen "katsoneen tarpeelliseksi" pyytää eduskunnan suostumusta Suomen liittymiseen YK:n jäseneksi. Eräistä jäsenyydestä aiheutuvista "erikoiskysymyksistä" luvattiin antaa eduskunnalle myöhemmin erilliset esitykset. Ulkoasiainvaliokunta puolsi jäsenyyttä todeten sen edellyttävän "että Suomi on valmis hyväksymään Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan sisältämät velvoitukset" (UaVM 10/1947 vp.).

Blankettiasetuksessa ilmaistiin peruskirjan voimaantuloajankohta "Suomen kohdalta", mikä sanonta ei täysin selvästi ilmaissut peruskirjan valtionsisäistä voimaansaattamista.

(328/83) 1 §. Kyseiset säännökset ovat myös rauhan aikana sovellettavina, joten sotatilanteisiin liittyvät humanitaarisen oikeuden yleissopimukset ovat johtaneet lainsäädännöllisiin ratkaisuihin, joilla oikeusjärjestykseen on luotu myös rauhan aikaa koskeva monistinen sektori.

41 Toivomus tuli myös eduskunnan vastaukseen 13.12.1954/HE 72/1954 vp. Kertomuksessa hallituksen toimenpiteistä vuonna 1955 (1956 vp. A IV, s. 32) todettiin eduskunnan tarkoittamien "hallinnollisten ohjeiden" valmistamisen annetun lainvalmistelukunnan tehtäväksi.

42 Ks. peruskirjan johdanto, 1.3 ja 13 artikla, 55 artiklan c kohta, 56, 62.2, 73 ja 76 artikla sekä Sainio 1972 s. 747; Broms 1978 s. 246-247; Karapuu – Pellonpää 1980 s. 281-282; Broms 1990 s. 50-51 ja Hannikainen 1988a s. 58-59.

43 "Jos Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenten tähän peruskirjaan ja johonkin muuhun kansainväliseen sopimukseen perustuvat velvoitukset ovat ristiriidassa keskenään, on tämän peruskirjan velvoituksilla etusija." Määräys ei luo varsinaista normihierarkiaa, koska se ei edellytä että peruskirja olisi ainakaan kaikkien muiden valtiosopimusten oikeusperusta. Ks. myös Saraviita 1989 s. 270.

44 Saraviita (1973 s. 190-193) esittää YK:n peruskirjan esimerkkinä liukuvasta transformaatiosta sopimusten voimaansaattamismenetelmänä. Eduskunnan suostumuksella tapahtuneen ratifioinnin ja asetuksentasoisen voimaansaattamisen jälkeen toteutettiin erikseen eräitä peruskirjaan liittyneitä lainsäädäntötoimia. Ks. myös Meres-Wuori 1990 s. 134.

2.1.6. Naisten valtiollisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 30/58). Vuonna 1953 YK:ssa laadittu yleissopimus naisten valtiollisista oikeuksista[45] saatettiin Suomessa voimaan blankettiasetuksella (442/58) ilman eduskunnan käsittelyä. Sopimus julkaistiin noin kaksi kuukautta ennen blankettiasetuksessa täsmällisesti mainittua voimaantuloajankohtaa. Asetuksen 1 §:n mukaan "tulee sanottu yleissopimus voimaan". Sopimukseen tehty varauma naisen kelpoisuudesta valtionvirkaan ilmaistiin asetuksen 2 §:ssä. Sittemmin tapahtuneista lainsäädännön muutoksista huolimatta varaumaa ei ole poistettu.[46]

2.1.7. Yleissopimus joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi (SopS 4-5/59). Joukkotuhontasopimus on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/90) ohella ainoa perustuslainsäätämisjärjestyksessä voimaansaatettu ihmisoikeussopimus.[47]

Hallituksen esityksen (HE 49/1958 vp.) mukaan yleissopimuksen IV artiklan määräys oli ristiriidassa ministerivastuulain kanssa, mistä syystä sopimuksen voimaansaattaminen edellytti perustuslainsäätämisjärjestyksessä käsiteltyä lakia. Vaikka sopimus ei hallituksen mukaan koskenut niitä valtion päämiehiä, joita valtioittensa perustuslakien mukaan ei voida panna syytteeseen rikoksesta (vrt. sopimuksen IV artikla), myös sopimusmääräysten suhde hallitusmuodon 47 §:n säännökseen, samoin kuin VI artiklan määräys erikseen perustettavan kansainvälisen rikostuomioistuimen toimivallasta edellyttivät hallituksen mukaan perustuslainsäätämisjärjestystä.

Esityksessä viitattiin myös sopimuksen V artiklan asettamaan velvoitteeseen valtionsisäisen lainsäädännön aikaansaamisesta. Määräyksen toteuttamista ei pidetty voimaansaattamisen edellytyksenä. Lainsäädäntö olisi "aikaansaatava kohtuullisessa ajassa yleissopimukseen liittymisen jälkeen" (ks. myös LaVL 1/1959 vp.). Hallitusmuodon 33 §:n säännökseen viitaten pyydettiin eduskunnan hyväksymistä sitä edellyttäville sopimusmääräyksille. Esitykseen sisältyi ehdotus blankettilaiksi.

Eduskunnan lakivaliokunta (LaVL 1/1959 vp.) ja perustuslakivaliokunta (PeVL 1/1959 vp.), jotka molemmat kuulivat asiantuntijana *Erik Castrénia* ja edellinen lisäksi *Veli Merikoskea,* katsoivat sopimuksen IV artiklan koskevan myös tasavallan presidenttiä, ellei asiasta tehtäisi varaumaa. Hallitusmuodon 47.2 §:n ilmentämä periaate presidentin rikosoikeudellisen vastuun rajoittamisesta valtiopetos- ja maanpetostilanteisiin oli valiokuntien mielestä "valtiosäännössämme siinä määrin keskeinen, ettei siitä voida poikkeusta tehdä" (PeVL 1/1959 vp.)[48]. Lausuntojen johdosta ulkoasiainvaliokunta muuttikin blankettilakiehdotusta siten, että

---

45 Eräiden muiden ihmisoikeussopimusten tavoin sopimuksen johdanto ilmaisee hierarkiasuhteen YK:n peruskirjan 1 (3) artiklan ja yleissopimuksen välillä: "Sopimuspuolet haluten toteuttaa Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjaan sisältyvän miesten ja naisten oikeudellisen tasavertaisuuden periaatteen...". Naisten asemaa koskevien kansainvälisten sopimusten luokittelusta suojeleviin, korrektiivisiin ja syrjinnän vastaisiin ks. Nousiainen 1988 s. 220-230. Tässä luokituksessa naisten valtiollisia oikeuksia koskeva yleissopimus kuuluu viimeiseen ryhmään.

46 Ulkoasiainministeriön sopimuskortistosta 10.5.1991 saatu tieto.

47 Joukkotuhontasopimuksen yhteydessä meneteltiin sikäli virheellisesti, että suuren valiokunnan ehdotuksesta (SuVM 66/1959 vp.) sopimuksen voimaansaattamislaki käsiteltiin valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:n säännöksestä huolimatta VJ 67.2 §:n mukaisessa järjestyksessä ja siis julistettiin eduskunnan kolmannessa käsittelyssä kiireelliseksi (1959 vp. pöytäkirja s. 1115).

48 Lausunto on ainoita tilanteita, joissa jollakin oikeushyvällä on Suomessa katsottu olevan absoluuttinen, poikkeuslailla murtamaton perustuslainsuoja (ks. myös vuoden 1878 asevelvollisuuslain säätämiseen liittyvä Asevelvollisuusvaliokunnan mietintö 1/1877-78 vp. sekä sotasyyllisyysoikeudenkäyntiin liittyneen PeVM 40/1945 vp. liitteenä julkaistu korkeimman oikeuden lausunto 28.8.1945 nro 1488). Suomalaista perustuslakikäsitystä kuvannee, että ehdottomasti suojattuna pidettiin tasavallan presidentin immuniteettia eikä joukkotuhontasopimuksen suojaamia ihmisoikeuksia. Yleissopimuksen II artik-

siinä nimenomaisesti todettiin presidentin aseman pysyvän muuttumattomana (UaVM 12/1959 vp.).

Lakivaliokunta ja perustuslakivaliokunta katsoivat, ettei yleissopimuksen VI artiklan määräys kansainvälisestä rikostuomioistuimesta ollut ristiriidassa perustuslain kanssa, koska elimen tuomiovallan tunnustamisesta oli päätettävä erikseen sen perustamisen jälkeen.

Paitsi että yleissopimuksen voimaansaattamislaki julistettiin virheellisesti kiireelliseksi (vrt. VJ 69.1 §), eduskunnan nimenomainen hyväksyminen itse sopimuksen ratifioinnille jäi antamatta. Ulkoasiainvaliokunnan mietintöön ei nimittäin lainkaan sisältynyt hyväksymispontta, joka siten ei tullut myöskään eduskunnan täysistunnon käsittelyyn (ks. 1959 vp. pöytäkirja s. 1115 ja eduskunnan vastaus 29.9.1959/HE 49/1958 vp.).

Blankettilakiin sisältyy poikkeuksellisesti viittaus Suomen tekemään varaumaan tasavallan presidentin asemasta.[49] Varauma ilmaistiin täsmällisemmin voimaansaattamisasetuksessa[50], jossa ilmoitetun tallettamispäivämäärän ja sopimuksen XIII artiklan avulla on pääteltävissä yleissopimuksen voimaantuloajankohta. Varauma on poistettavissa ainoastaan muuttamalla ensin voimaansaattamislakia. Jos 1950-luvun lopulla omaksutusta käsityksestä presidentin rikosoikeudellisen immuniteetin ehdottomuudesta halutaan pitää kiinni, varauman poistaminen edellyttää hallitusmuodon 47.2 §:n muuttamista.[51]

Joukkotuhontasopimukseen liittyvä materiaalinen lainsäädäntö tuli voimaan viisitoista vuotta sopimusta myöhemmin (vrt. hallituksen esityksen sanonta "kohtuullisessa ajassa"), jolloin *joukkotuhonta* ja *salahanke joukkotuhontaan* kriminalisointiin rikoslain uuden 13 luvun 4 §:ssä (laissa 987/74). Hallituksen esityksessä todettiin, ettei kaikkia yleissopimuksessa edellytettyjä kriminalisointeja ollut Suomessa toteutettu, joten säännös oli sopimuksen vaatima (HE 241/1973 vp.).[52]

2.1.8. Suostumusta avioliittoon, vähimmäisavioikää ja avioliittojen kirjaamista koskeva yleissopimus (SopS 50/64). Sukupuolten tasa-arvoa ja lapsiavioliittojen poistamista tavoitteleva yleissopimus hyväksyttiin YK:ssa joulukuussa 1962 ja saatettiin Suomessa eduskuntaa kuule-

---

lan mukaan joukkotuhonnalla tarkoitetaan tekoa, "joka tähtää jonkin kansallisen tai uskonnollisen ryhmän hävittämiseen tässä sen ominaisuudessa joko kokonaan tai osittain", ks. myös artiklan jatko sekä III artikla.

49 "...yleissopimuksen säännökset olkoot, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin niistä on sovittu, kuitenkin siten, etteivät sopimuksen säännökset aiheuta muutosta siihen, mitä hallitusmuodon mukaan on voimassa tasavallan presidentistä". Ks. myös Meres-Wuori 1990 s. 106 (alaviite 73).

50 Suomen varauma tasavallan presidentin immuniteetista on kansainvälisesti varsin poikkeuksellinen. Ainoastaan Filippiinit teki vastaavan varauman, joka ennen Suomen liittymistä sopimukseen oli johtanut useiden valtioiden protesteihin, ks. Status... 1987 s. 183-184, 187 (Australia), 188 (Brasilia) ja 190 (Norja ja Yhdistynyt Kuningaskunta). Suomen ja Filippiinien varaumista ks. myös Horn 1988 s. 283-284.

51 Tähän olisi tilaisuus rikoslain kokonaisuudistuksen toisen vaiheen yhteydessä. Rikoslakiprojektin ehdotukseen (Rikoslain kokonaisuudistus II 1989) sisältyy teknisluontoinen (ks. s. 597) hallitusmuodon 47.2 §:n muutos maanpetos- ja valtiopetosrikosten uuteen sääntelyyn liittyen. Samaan kokonaisuuteen sisältyy myös joukkotuhonnan kriminalisoinnin uudelleensääntely (ehdotetut rikoslain 11 luvun 6 ja 7 §).

52 Perustelut viidentoista vuoden viiveelle olivat lakoniset: "Ottaen huomioon sopimukseen liittymisestä kuluneen ajan hallitus pitää asianmukaisena, että sopimuksen edellyttämät täydennykset tehdään lainsäädäntöömme."

matta voimaan asetuksentasoisena marraskuussa 1964.[53] Asetus ilmaisee Suomen varauman, jonka mukaan 1 (2) artiklan määräystä mahdollisuudesta solmia avioliitto poikkeuksellisesti toisen puolison poissaollessakin ei sovelleta.

2.1.9. Yleissopimus avioliitossa olevan naisen kansalaisuudesta (SopS 32/68). Vuodelta 1957 olevan naisten ja miesten yhdenvertaisuutta kansalaisuusasioissa tavoittelevan sopimuksen[54] voimaansaattamisratkaisu edustaa puhtaimmillaan ensimmäiselle vaiheelle tunnusomaista presidenttikeskeistä päätöksentekoa. Sopimukselle ei pyydetty edes eduskunnan hyväksymistä, vaikka ratifiointihetkellä Suomen Hallitusmuoto oli ristiriidassa sopimuksen määräysten kanssa.

Hallitusmuodon 4.1 §:n mukaan "vieraan maan nainen" sai Suomen kansalaisuuden automaattisesti avioituessaan "Suomen miehen kanssa". Säännös aiheutti naisille juuri sellaisia kansalaisuuden ja valintaoikeuden menetyksiä, joista YK-yleissopimuksella haluttiin päästä eroon. Hallitus kyllä viittasi sopimukseen esityksessään hallitusmuodon asianomaisen säännöksen muuttamiseksi, kuitenkaan millään tavoin ilmaisematta Suomen aikomusta ratifioida sopimus (HE 88/1967 vp.). Kun eduskunnalle seuraavana vuonna annettiin esitys kansalaisuuslaiksi (401/68), hallitus tyytyi toteamaan, ettei Suomi "ole liittynyt" naisen kansalaisuutta koskevaan sopimukseen (HE 39/1968 vp.). Hallitusmuodon 4.2 §:n muutos tuli voimaan 1.7.1968. Tätä ennen presidentti oli ratifioinut sopimuksen (15.5.1968) ja antanut voimaansaattamisasetuksen (31.5.1968). Kansainvälisoikeudellisesti Suomea velvoittavaksi sopimus tuli kuitenkin vasta 13.8.1968, joten muodollista virhettä ei tapahtunut.

Blankettiasetus ilmaisi sopimuksen tarkan voimaantuloajankohdan. Asetuksessa käytettiin sanontaa "tulee Suomen osalta voimaan", joka ei tee selväksi voimaansaattamisasetuksen oikeudellista vaikutusta sopimusmääräysten muuntamisessa osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä.

> Olisiko hallitusmuodon 4.1 §:n muutos voitu hyväksyä supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä? Valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:n säännöstä on vakiintuneesti sovellettu tavallisen lain kanssa ristiriidassa olevan sopimuksen voimaansaattamiseen riippumatta siitä, käytetäänkö blankettilakia vai muutetaanko kyseistä aineellista lakia. Jälkimmäisessä tapauksessa ratkaisevana kriteerinä on lainmuutoksen "kiinteä yhteys" sopimukseen (ks. mm. Saraviita 1971 s. 159, 169 ja 187-188). Lain taustalla olevan kansainvälisen sopimuksen irtisanominen ei vaikuta asiasisältöisen voimaansaattamislain voimassaoloon tai muuttamisjärjestykseen. Asiasisältöinen voimaansaattamislaki on säädettäessä VJ 69.1 §:n säännöksen lopussa ilmaistun lepäämäänjättämiskiellon piirissä siitä huolimatta, että 67 kansanedustajaa voi myöhemmin äänestää lain muuttamista tai kumoamista tarkoittavan lakiehdotuksen lepäämään.
>
> Perustuslain tekstiin tehtäviä muutoksia ei ole VJ 69.1 §:n säännöksessä asetettu erityisasemaan "perustuslakia koskevien" sopimusmääräysten voimaansaattamisjärjestyksen kannalta. En näe estettä omaksua tulkinta, jonka mukaan kansainvälisen sopimuksen asiasisältöinen voimaansaattamislaki voi olla myös perustuslain muutos. Jos muutoksella on kiinteä yhteys sopimukseen, se voidaan hyväksyä yhdessä eduskun-

---

53 Asetuksesta ilmenee tarkka voimaantuloajankohta: "yleissopimus tulee voimaan 9 päivänä joulukuuta 1964...". Sopimus on harvoja ihmisoikeussopimuksia, jotka Suomi on ehtinyt ratifioida ennen niiden kansainvälistä voimaantuloa, ks. ulkoasiainministeriön ilmoitus, SopS 51/64.

54 Nousiaisen (1988 s. 226 ja 227) käyttämässä luokituksessa sopimus kuuluu korrektiivisiin, naisen asemaa tietyn vääryyden suhteen parantaviin sopimuksiin.

nassa kahden kolmanneksen enemmistöllä (vrt. VJ 67 §). Supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttäminen olisi mielestäni oikea ratkaisu sellaisenkin kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamiseksi, jossa Suomi nimenomaisesti sitoutuu sisällyttämään perustuslakiinsa tietynsisältöisen säännöksen.[55]

2.1.10. Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/68) ja pakolaisten oikeusasemaa koskeva pöytäkirja (SopS 78/68). Vuoden 1951 Geneven pakolaissopimus ja sitä täydentämään vuonna 1967 laadittu pöytäkirja saatettiin Suomessa voimaan samanaikaisesti, asetuksentasoisina ja eduskunnan hyväksymistä pyytämättä. Itse pakolaissopimuksen voimaantuloajankohta "Suomen osalta" on mainittu voimaansaattamisasetuksen 1 §:ssä. Samana päivänä annetussa pöytäkirjaa koskevassa asetuksessa käytettiin eri tekniikkaa, sillä pöytäkirjan säädettiin olevan "voimassa".

Pakolaissopimuksen voimaansaattamisasetuksen 2 §:ssä esitettiin Suomen seitsemän varaumaa, ja 3 §:ssä annettiin yleissopimuksen 1 (B) artiklan edellyttämä ilmoitus 1 (A) artiklan soveltamisalasta. Pöytäkirjan voimaansaattamisasetuksen 2 §:ssä todettiin samat varaumat tehdyn myös pöytäkirjaan liityttäessä.

Pakolaissopimukseen ja siihen liittyvään pöytäkirjaan tehtyjä varaumia ei ole poistettu[56], vaikka muun muassa (vanhan) ulkomaalaislain (400/83) säätämisen yhteydessä varaumien poistaminen mainittiin yhtenä lain tavoitteena (ks. UaVM 27/1982 vp.).

2.1.11. Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 80/68). Pelkällä blankettiasetuksella ja eduskuntaa kuulematta voimaansaatettiin myös YK:ssa vuonna 1954 tehty yleissopimus valtiottomien henkilöiden oikeusasemasta. Asetuksen 1 §:n mukaan sopimus tuli "Suomen osalta" voimaan 8.1.1969, ottaen kuitenkin huomioon 2 §:ssä mainitut seitsemän varaumaa. Vain sopimuksen 12 (3) artiklaan tehdystä varaumasta on sittemmin luovuttu.[57]

2.1.12. Yleissopimus syrjinnän vastustamisesta opetuksen alalla (SopS 59/71). Ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisratkaisujen ensimmäisen vaiheen päätökseksi voidaan luonnehtia Yhdistyneiden kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestön (UNESCO) yleiskokouksessa vuonna 1960 hyväksyttyä yleissopimusta syrjinnän vastustamisesta opetuksen alalla.[58] Blankettiasetuksen mukaan sopimus tuli "Suomen osalta voimaan" 18.1.1972.

---

55 Tosin voidaan esittää argumentti, jonka mukaan supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käytön edellytyksenä olisi perustuslainmuutoksen voimassaolon sitominen sen taustalla olevan sopimusvelvoitteen pysymiseen kansainvälisesti voimassa. Esitän kaksi vasta-argumenttia: (1) Tulkinta johtaisi erilaiseen ratkaisuun kuin tavallisen lain tasoisten voimaansaattamislakien yhteydessä. (2) Tulkinnasta seuraisi – kansainvälisten sopimusten irtisanomisvaltaa koskevan vallitsevan tulkinnan mukaan – tasavallan presidentin mahdollisuus eduskuntaa kuulematta päättää perustuslain aineellisesta sisällöstä.

56 Ulkoasiainministeriön sopimuskortistosta 10.5.1991 saatu tieto.

57 Ulkoasiainministeriön sopimuskortistosta 10.5.1991 saatu tieto. Tekstissä mainittu varauma kumottiin asetuksella 712/70 (SopS 56/70).

58 UNESCO:n ihmisoikeusvalvontajärjestelmästä, jossa yksilövalitusten ei tarvitse perustua valtiota velvoittavaan sopimukseen, ks. Marks 1984 ja Rosas 1986a s. 8-9. Tekstissä käsiteltyyn sopimukseen liittyy lisäksi vuonna 1962 laaditulla pöytäkirjalla luotu valtiovalitusjärjestelmä, jota Suomi ei ole ratifioinut (pöytäkirjan teksti on julkaistu teoksessa Compilation... 1988 s. 95-103).

Yleissopimus on sisällöllisesti varsin pitkälle menevä, koska se tähtää tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen (3 art.) eikä kiellä vain suoranaisesti syrjivää lainsäädäntöä. Ongelmallisiksi sopimusmääräysten kannalta on Suomessa osoitettu ainakin opiskelijavalintojen sukupuolikiintiöt (Karapuu 1986a s. 77-78), eräät koulujen uskonnonopetukseen liittyvät järjestelyt (Scheinin 1989a s. 299-300 ja 309; ks. myös PeVL 12/1982 vp.), sekä koulujen kieliolot Ahvenanmaalla (Sainio 1972; Eriksson – Kangas 1988 s. 114; ks. myös PeVM 15/1990 vp.) ja muilla alueilla, joilla tosiasiallinen opetuskielen valinnan mahdollisuus puuttuu (Modeen 1976 s. 165).

Voimaansaattamisratkaisun valinta perustui kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunnan tammikuussa 1967 antamaan lausuntoon. Suomen UNESCO-toimikunta ja Ahvenanmaan valtuuskunta olivat aiemmin katsoneet, että sopimus oli ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain (670/51) eräiden kohtien kanssa. Hallituskin oli nimenomaisesti ilmaissut tämän käsityksen sopimuksen ratifiointia koskeneen eduskuntakyselyn johdosta.[59] Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunta tarkasteli asiaa Ahvenanmaan tosiasiallisten kieliolojen pohjalta ja katsoi ristiriidan olevan vain teoreettinen. Neuvottelukunnan mielestä sopimus ei kuulunut lainsäädännön alaan eikä muutenkaan vaatinut eduskunnan suostumusta (Kansainvälisten... 1966-1967 liite 2). Ahvenanmaan valtuuskunta tuli 20.1.1971 samaan lopputulokseen (ks. Kansainvälisten... 1970-1971 s. 39).[60]

> UNESCO-yleissopimus nousi esiin käsiteltäessä ehdotusta (HE 73/1990 vp.) Ahvenanmaan uudeksi itsehallintolaiksi (1144/91). Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta katsoi yleissopimuksen ja (vanhan) itsehallintolain olevan ristiriidassa ja korosti eduskunnan olevan uutta itsehallintolakia säädettäessä sidottu Suomen tekemiin kansainvälisiin sopimuksiin (UaVL 2/1990 vp.). Valiokunnan mietinnöstä on luettavissa kanta, ettei uuden itsehallintolain 59 §:n säännös, jonka mukaan virheellisesti ilman Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymistä voimaansaatetun kansainvälisen sopimuksen määräykset eivät tule maakunnassa voimaan, ainakaan sellaisenaan koske vanhan itsehallintolain aikana ratifioituja sopimuksia. Eduskunnan perustuslakivaliokunta vältti ottamasta nimenomaista kantaa siihen, velvoittaako UNESCO-yleissopimus Ahvenanmaan maakuntaa ja sen viranomaisia (PeVM 15/1990 vp.).[61]
>
> UNESCO-yleissopimus on saatettu voimaan koko Suomen valtion aluetta koskevana mutta hankkimatta Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymistä. Vaikka katsottaisiin, etteivät sopimusmääräykset ole oikeusnormeina voimassa Ahvenanmaan itsehallintolain ja sen nojalla säädettyjen maakuntalakien ja -asetusten muodostamassa (osa)oikeusjärjestyksessä, sopimus ei ole oikeudellisesti vaikutukseton Ahvenanmaalla. Vähintäänkin sen asema vastaa Skandinavian maiden omaksumaa mallia. Vaikka sopimusmääräykset muodollisesti eivät olisi "osa" maakunnan oikeusjärjestystä, ne kohdistuvat kuitenkin kansainvälisoikeudellisina velvoitteina kaikkiin viranomaisiin, joiden tulee ottaa ne sovellettavanaan olevan oikeusjärjestyksen sallimassa määrin huomioon *standardeina.* Norjalainen oikeuskäytäntö osoittaa, ettei edes lain sanamuoto ole ehdoton raja ihmisoikeussopimuksen soveltamiselle sellaisessakaan tilanteessa, jossa sopimusmääräys ei ole osa oikeusjärjestystä.[62]

---

59 Ks. ministeri *Armi Hosian* vastaus eduskuntakyselyyn, 1962 vp. pöytäkirjat s. 2495-2497. Hallituksen mukaan sopimuksen ratifiointi olisi edellyttänyt Ahvenanmaan itsehallintolain 35 §:n olennaista muuttamista.

60 Yksityiskohtaisia tietoja sopimuksen ratifiointivaiheista esittävät yhtäältä Eriksson ja Kangas (1988 s. 114-121) ja toisaalta Modeen (1976 s. 153-159). Asian yhteydestä Ahvenanmaan kansainvälisoikeudelliseen asemaan ks. myös Saraviita 1976, Modeen 1976a ja Saraviita 1990.

61 Valiokunta tyytyi lausumaan: "Suomen valtio toisin sanoen on kansainvälisesti sidottu sopimukseen, vaikkakaan sitä ei olisi saatettu itsehallintolain kannalta asianmukaisesti voimaan maakunnassa."

62 Vrt. Sainio 1972 s. 749-752 ja 758, jonka mukaan sopimus "koskee" myös Ahvenanmaan maakuntaa, mutta sitä ei voida "valtionsisäisesti soveltaa Ahvenanmaalla".

Ahvenanmaan (vanhan) itsehallintolain 35.1 §:n mukaan maakunta ja sen kunnat eivät ole velvollisia ylläpitämään tai kannattamaan muita kouluja kuin niitä, joiden opetuskielenä on ruotsin kieli. Jos maakunnassa esiintyisi sellaista suomenkielisen kouluopetuksen tarvetta, jonka sivuuttaminen merkitsisi UNESCO-yleissopimuksen tarkoittamaa syrjintää, maakunnan ja kunnan viranomaisten olisi mielestäni vähintäänkin annettava sopimusmääräyksille *periaatevaikutus* siinä punninnassa, jolla ne ratkaisevat suomenkielisen kouluopetuksen aloittamisen.

Saman lainkohdan 3 momentin mukaan kunnalla on *veto*-oikeus muun kuin ruotsin kielen opettamiseen "valtion tai kunnan ylläpitämissä tai kannattamissa kansakouluissa". Vaikka UNESCO-yleissopimus aikanaan saatettiin voimaan kuulematta Ahvenanmaan maakuntapäiviä, kunnan olisi otettava huomioon sopimuksen määräykset, jos suomen kielen opettamisen kieltäminen tosiasiallisesti johtaisi tietyn oppilasryhmän syrjintään.

Uuden Ahvenanmaan itsehallintolain 40 §:n mukaan julkisista varoista ylläpidettävien ja tällaisista varoista avustusta saavien koulujen opetuskielenä on ruotsi, jollei maakuntalailla toisin säädetä. Vaikka UNESCO-yleissopimus aikanaan voimaansaatettiin kuulematta Ahvenanmaan maakuntapäiviä, niiden tulee ottaa sen määräykset huomioon opetuskieltä koskevaa maakuntalakia säätäessään.

On perusteita puoltaa pitemmällekin menevää kantaa, jonka mukaan UNESCO-yleissopimuksen määräykset velvoittavat *oikeusnormeina* ahvenanmaalaisia viranomaisia. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 2/1984 vp. on esitetty kanta, jonka mukaan (vanhan) itsehallintolain kanssa suorastaan ristiriidassa olleen sopimusmääräyksen "soveltaminen maakunnassa" edellytti maakuntapäivien suostumusta sopimuksen voimaansaattamiselle. Lausuma ei ole yleistettävissä tilanteisiin, joissa maakuntapäiviä kuulematta voimaansaatettu kansainvälinen sopimus koskee maakunnan lainsäädäntövallan alaan kuuluvaa asiaa.[63]

2.2. Vuoden 1966 yleissopimusten vaihe (1970-1986)

2.2.1. Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/70). Vaikka YK:n yleiskokouksessa vuonna 1965 hyväksytyn rotusyrjintäsopimuksen[64] ratifiointi tapahtui aikaisemmin kuin ensimmäiseen periodiin sisällytetyn UNESCO-sopimuksen, olen sijoittanut sen *toisen vaiheen* sopimusten ryhmään. Sopimuksen ratifioinnille pyydettiin nimittäin eduskunnan hyväksyminen, mitä olen pitänyt toiselle vaiheelle tunnusomaisena piirteenä. Ratkaisua perustelee myös se, että ratifioinnin yhteydessä esitettiin ensimmäisestä vaiheesta poikkeavasti kannanottoja, jonka mukaan sopimus vaikuttaisi ainakin suomalaisten lakien tulkinnassa. Lisäksi rotusyrjintäsopimus hyväksyttiin kansainvälisesti myöhemmin kuin UNESCO-sopimus.

Rotusyrjintäsopimuksen ihmisoikeusmääräysten kirjoittamistapa korostaa kansallisen lainsäädännön merkitystä sopimusvelvoitteiden toteuttamisessa (ks. mm. 2.1 artiklan c ja d kohdat sekä 3 ja 4 artikla, joista osa edellyttää yksityishenkilöihinkin kohdistuvia kriminalisointeja). Lisäksi sopimuksen ratifiointia valmisteltiin yhteistyössä transformaatiomenettelyä säännönmukaisesti käyttävien muiden pohjoismaiden kanssa (ks. Kansainvälisten... 1968-1969 s. 29 ja

63 Myös perustuslakivaliokunta korosti ihmisoikeussopimusten huomioon ottamista Ahvenanmaan erityisasemaan liittyviä asioita ratkaistaessa. Uuden itsehallintolain opetuskielisäännöksen yhteydessä valiokunta esitti varsin yksityiskohtaisia näkökohtia siitä, millaisin perustein maakunnan viranomaisten olisi arvioitava suomenkielisen kouluopetuksen tarve (ks. PeVM 15/1990 vp.).

64 Sopimuksen sisällöstä ja valvontamekanismeista ks. mm. Myntti 1988, Kortteinen 1991, Saraviita 1973 s. 362, Saraviita 1977 s. 224-225 ja Broms 1978 s. 265-269.

HE 12/1970 vp.). Ratifioinnin lähtökohdaksi omaksuttiin aineellisen lainsäädännön muutosten tarpeellisuus (ks. Kansainvälisten... 1966-1967 liite 1), jopa "luonnollisuus" (Kansainvälisten.. 1968-1969 s. 29).

Sopimusmääräysten miellettiin saavan tulkinnallista vaikutusta muidenkin kuin ratifiointiin suorastaan liittyneiden lakien soveltamisessa. Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunnan lausunnossa katsottiin, ettei kansainvälistä yksityisoikeutta koskevan suomalaisen lainsäädännön muuttamiseen ollut sopimusmääräysten johdosta välitöntä tarvetta, mutta rotusyrjintäsopimuksella saattoi olla "huomattava välillinen vaikutus näiden säännösten soveltamiseen" (Kansainvälisten... 1968-1969 s. 34). Hallituksen esityksessä (HE 12/1970 vp.) puolestaan katsottiin yhdistyslain (4.1.1919) säännösten yhdistyksen lakkauttamisesta ja toiminnan keskeyttämisestä peittävän rotusyrjintäsopimuksen 4 (b) artiklan velvoitteet.[65] Nämä kannanotot edustivat selvää muutosta "ensimmäiseen vaiheeseen" verrattuna.

Hallituksen esityksessä (HE 12/1970 vp.) eduskunnan hyväksymisen pyytämistä perusteltiin yleissopimuksella perustettavan kansainvälisen valvontaelimen, rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean (ks. 8 artikla) toiminnasta Suomelle aiheutuvilla menoilla, yleissopimuksen 14 artiklan mahdollistamalla kansainvälisellä yksilövalitusmenettelyllä[66] sekä sopimuksen "luonteella" ja "tärkeydellä".

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta ei ottanut kantaa siihen, mitkä sopimusmääräyksistä mahdollisesti edellyttivät eduskunnan suostumusta (UaVM 1/1970). Se kuuli asiantuntijana Ahvenanmaan valtuuskunnan edustajaa ja viittasi mietinnössään tämän lausunnon sisältöön, mutta ei ottanut nimenomaisesti kantaa Ahvenanmaan itsehallinnon mahdolliseen vaikutukseen sopimuksen voimaansaattamismenettelyssä.[67] Hallituksen esitykseen sisältyneen ponsiehdotuksen mukaisesti eduskunta hyväksyi "ne kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumusta" (EV 16.6.1970/HE 12/1970 vp.)

Yleissopimus voimaansaatettiin sen ratifioinnin ja tallettamisen jälkeen, mutta ennen kuin sopimus tuli Suomea kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi (ks. 19.2 artikla). Blankettiasetuksen (SopS 37/70) tekstissä viitattiin eduskunnan hyväksymispäätökseen ja säädettiin, että sopimus "on *Suomen osalta* voimassa niin kuin siitä on sovittu" (korostus tässä). Käytetty sanamuoto on omiaan hämärtämään asetuksen merkityksen kansainvälisoikeudellisen velvoitteen muuntamisessa osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä (vrt. esimerkiksi "on Suome*ssa* voimassa...")

Vaikka eduskunnan hyväksymistä pyydettiin muun muassa sopimuksen valinnaisen 14. artiklan mahdollistaman yksilövalitusmenettelyn vuoksi ja vaikka ulkoasiainvaliokunta korosti sopimusmääräyksen tarkoittaman selityksen antamista "mahdollisimman nopeasti", Suomi ei ole vieläkään – yli kaksikymmentä vuotta sopimuksen voimaansaattamisesta – avannut rotusyrjintäsopimuksen mahdollistamaa ja eduskunnan hyväksymää yksilövalitustietä.[68]

---

65 (Vanhan) yhdistyslain mukaiset lakkauttamis- (21 §) ja keskeyttämisperusteet (21 a §) olivat "yhdistys toimii vastoin lakia tai hyviä tapoja". Ks. myös Myntti 1988 s. 56-57 ja Monikulttuuriseen Suomeen 1990 s. 30.

66 "määräys... koskee... sellaista alaa, että Eduskunnan suostumus sopimuksen ratifioimiseen on tarpeen".

67 Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunnan mukaan (ks. Kansainvälisten... 1968-1969 s. 36) rotusyrjintäsopimukselle ei tarvinnut pyytää Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymistä. Ks. myös Sainio 1972 s. 747-750.

68 Hallituksen esityksessä (HE 12/1970 vp.) katsottiin, että selityksen sopivaa ajankohtaa olisi "erikseen harkittava", koska mikään valtio ei vielä ollut antanut sellaista. Yksilövalitusmenettely on tul-

Rotusyrjintäsopimus saatettiin Suomessa voimaan myös asiasisältöisen muuntamislain avulla. Rikoslakiin lisättiin sopimuksen ratifioinnin yhteydessä (ks. HE 19/1970 vp.; ks. myös Myntti 1988 s. 53-54) säännökset *syrjinnän* (rikoslain 16 luvun 6 b §) ja *kansanryhmän syrjintään kiihottamisen* (16: 6 a) kriminalisoinnista (laki 465/70). Eduskunnan lakivaliokunnan nimenomaisen kannanoton mukaan sopimusmääräyksillä on tulkintaa ohjaavaa merkitystä säännöksiä sovellettaessa:

> "... säännöksen tarkoitus ilmenee yksityiskohtaisesti rotusyrjinnän poistamista koskevasta yleissopimuksesta, josta on saatavissa apua 6 b §:n mahdollisia tulkintakysymyksiä ratkaistaessa." (LaVM 6/1970 vp.)

Säännökset on sittemmin pienin muutoksin siirretty rikoslain 13 lukuun (laki 987/74, 6 ja 5 §; ks. myös HE 241/1973 vp. sekä virkarikossäännösten uudistamisen yhteydessä säädetty muutos laissa 792/89). Asiasisältöinen ja laintasoinen muuntaminen onkin luontevin, ellei suorastaan ainoa hyväksyttävä tapa toteuttaa sopimusvelvoitteet silloin kun halutaan varmistaa sopimusmääräysten vastaisen yksityishenkilöiden menettelyn rangaistavuus (ks. myös HE 12/1970 vp. perustelut).[69]

Suomen hallituksen rotusyrjintäsopimuksen nojalla antamissa kertomuksissa on korostettu sopimusmääräysten toteutuvan rikosoikeudellisten säännösten kautta. Tällöin on viitattu paitsi mainittuihin rikoslain säännöksiin myös työsopimuslain (320/70) 17 §:n syrjintäkieltoon (ensimmäinen kertomus, CERD/C/R.25/Add.3 s. 3) sekä merimieslain (423/78) 15 §:n (viides kertomus, CERD/C/50/Add.3 s. 2) ja virkamieslain (755/86) vastaaviin säännöksiin (kymmenes kertomus, CERD/C/185/Add.1 s. 9, missä yhteydessä viitattiin myös vuonna 1987 toteutettuun työhönottosyrjinnän kriminalisointiin työsopimuslaissa ja merimieslaissa, lait 935-936/87). Sopimusmääräyksillä on ilmoitettu olevan merkitystä myös yhdistyslain tulkinnassa (I kertomus s. 5). Pääasiassa Suomen kertomuksissa on kuitenkin selostettu hallituksen toimenpiteitä romani- ja saamelaisväestön aseman parantamiseksi.[70]

2.2.2. Ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskeva yleissopimus (SopS 33/72). Pisimpään Suomen allekirjoittamista ihmisoikeussopimuksista kesti vuonna 1950 YK:ssa hyväksytyn prostituution hyväksikäytön ja ihmiskaupan vastaisen sopimuksen ratifiointi. Suomi allekirjoitti sopimuksen – joka jo tuolloin oli ehtinyt tulla kansainvälisesti voimaan – helmikuussa 1953, mutta ratifioi sen vasta kesäkuussa 1972. Vaikka sopimus voimaansaatettiin vain asetuksentasoisesti ilman eduskunnan nimenomaista hyväksymistä, siihen liittyi asiasisältöistä voimaansaattamislainsäädäntöä.

Yleissopimus vastaa sikäli rotusyrjintäsopimusta, että se edellyttää rikosoikeudellisia toimenpiteitä. Siinä valtiot sitoutuvat rankaisemaan prostituutiosta hyötyä hankkivia.[71] Sopi-

lut selitysten riittävän määrän johdosta kansainvälisesti voimaan 3.12.1982 (Marie 1991 s. 38). KP-ja TSS-sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä hallituksen esityksessä (HE 42/1974 vp.) viitattiin siihen, että yksilövalitusmenettely oli myös Suomen ratifioimassa rotusyrjintäsopimuksessa, kuitenkaan informoimatta eduskuntaa siitä, ettei Suomi ollut liittynyt siihen.

69 Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä säännökset on tarkoitus muotoilla uudelleen, niiden olennaiseen sisältöön kuitenkaan kajoamatta. Rikoslain 11 luvun 8-9 §:ksi ehdotettujen säännösten perusteluissa viitataan edelleen rotusyrjintäsopimukseen (Rikoslain kokonaisuudistus II 1989 s. 66-67).

70 Ks. I kertomus, CERD/C/R.25/Add.3 s. 6-8; II kertomus, CERD/C/R.53/Add.2 s. 1-2, III kertomus, CERD/C/R.78/Add.4 s. 2-4, IV kertomus, CERD/C/21 s. 2, V kertomus, CERD/C/50/Add.3 s. 1-2, VI kertomus, CERD/C/76/Add.4 s. 2-7, VII kertomus, CERD/C/107/Add.3 s. 2-5, VIII kertomus, CERD/C/132/Add.1 s. 2-5, IX kertomus, CERD/C/159/Add.1 s. 2-10, X kertomus, CERD/C/185/Add.1 s. 1-8.

71 Ks. etenkin yleissopimuksen 1-4 artiklat. Esimerkiksi 1 artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat rankaisemaan jokaista henkilöä, joka käyttää toisen prostituutiota hyväkseen, vaikkapa tämän suostumuk-

muksen lähtökohtana on prostituoitujen ymmärtäminen uhreina, joiden ihmisoikeuksien suojaamiseksi tarvitaan kriminalisointeja (ks. Nousiainen 1988 s. 226-227[72] sekä sopimuksen 1, 5, 6, 16 ja 18-20 artiklat). Vuonna 1960 säädetyllä lailla (550/61) toteutettu rikoslain täydentäminen sopimuksesta aiheutuvilla kriminalisoinneilla oli selkeästi sopimuksen asiasisältöinen voimaansaattamislaki. Hallituksen esityksen (HE 64/1961 vp.; ks. myös LaVM 12/1961 vp.) nimenomaisena lähtökohtana oli lainsäädännön muuttaminen Suomen allekirjoittamaa sopimusta vastaavaksi.[73] Sopimuksen ratifiointi tapahtui kuitenkin vasta niin sanotun siveellisyysrikosuudistuksen jälkeen.[74]

Voimaansaattamisasetuksessa (627/72, SopS 33/72) säädetään sopimuksen olevan "voimassa niin kuin siitä on sovittu". Suomen varauma yleissopimuksen 9 artiklan määräykseen[75] ei ilmene voimaansaattamisasetuksesta vaan ulkoasiainministeriön erillisestä ilmoituksesta (SopS 34/72).

Yleissopimus kumosi eräät aikaisemmat prostituutioon ja ihmiskauppaan liittyneet sopimukset (ks. lähemmin yleissopimuksen johdanto ja 28 artikla). Vaikka aikaisemmat sopimukset periaatteessa kuuluvat voimaansaattamisasetustensa välityksellä Suomen oikeusjärjestykseen niin kauan kuin yksikin niiden osapuolista ei ole liittynyt vuoden 1950 sopimukseen, sivuutan ne tällä maininnalla.[76]

2.2.3. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/76) ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja (SopS 7-8/76). Olen nimennyt ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisratkaisujen toisen vaiheen Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen vuonna 1966 hyväksymien kahden yleisen ihmisoikeussopimuksen, niin sanottujen TSS- ja KP-sopimusten mukaan. Yleissopimukset olivat ainakin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten ratifiointiin saakka Suomen kannalta tärkeimmät ihmisoikeussopimukset. Koska sekä sopimusten ratifiointi- ja voimaansaattamisratkaisuista (ks. Matikainen 1988) että sopimusmääräysten vaikutustavoista Suomen oikeusjärjestyksessä[77] on kirjoitettu suhteellisen runsaasti, voin tässä yhteydessä tyytyä suppeahkoon yhteenvetoon.[78]

---

sellakin. Jo sopimusteksti viittaa asiasisältöisen voimaansaattamisen ensisijaisuuteen 12 artiklassa, jonka mukaan "yleissopimus ei vaikuta periaatteeseen, että tässä mainitut rikokset on kussakin valtiossa määriteltävä, pantava syytteeseen sekä rangaistava tämän valtion sisäisen lainsäädännön mukaan".

72 Nousiaisen käyttämässä luokituksessa sopimus kuuluu korrektiivisiin, naisen asemaa tietyn nimenomaisen vääryyden suhteen parantaviin sopimuksiin.

73 Esityksessä käytettiin sanamuotoa "Sen johdosta, että..." Suomi oli allekirjoittanut yleissopimuksen. Vaikka Suomi oli jo allekirjoittanut sopimuksen (ks. Meres-Wuori 1990 s. 159-161), sopimusteksti ei ollut hallituksen esityksen liitteenä eikä esitykseen sisältynyt sopimuksen hyväksymispontta.

74 Ks. KM 1967: A 12 s. 26 ja LaVM 11/HE 52/1970 vp., joissa jälleen viitattiin yleissopimukseen.

75 Varauman mukaan Suomi pidättää viranomaisilleen harkintavallan tapauksissa, joissa Suomen kansalainen on ulkomailla syyllistynyt sopimuksen tarkoittamaan rikokseen.

76 Ulkoasiainministeriön tuoreeseen luetteloon Suomen ihmisoikeussopimuksista (Euroopan ihmisoikeusyleissopimus 1990 s. 8-9) on sisällytetty *valkoisen orjakaupan ehkäisemistä tarkoittava kansainvälinen yleissopimus* (SopS 3/27) *muutospöytäkirjoineen* (SopS 25/51) sekä *naisten ja lasten kaupan ehkäisemistä tarkoittava kansainvälinen yleissopimus* (SopS 3/27) *muutospöytäkirjoineen* (SopS 26/51).

77 Ks. Saraviita 1977 s. 225-226, Broms 1978 s. 250-263, Karapuu – Pellonpää 1980 s. 283-286, Pellonpää 1982, Joutsamo 1982 s. 443-445, Eriksson 1983, Saraviita 1983 s. 371-373, Karapuu 1988, Rosas 1988a, Eriksson – Scheinin 1988, Träskman 1988, Pellonpää 1988a, Matikainen 1988 s. 51-68.

78 KP-sopimuksen aineellisesta sisällöstä ja valvontajärjestelmistä ks. myös Henkin 1981, de Zayas – Möller – Opsahl 1989, Nowak 1989a ja McGoldrick 1991.

Yleissopimusten ratifiointivalmistelut alkoivat tammikuussa 1967, kun ulkoasiainministeriö pyysi kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunnan lausuntoa (Matikainen 1988 s. 27). Elokuussa 1967 annetussa lausunnossa (Kansainvälisten... 1966-1967) valittiin voimaansaattamisessa sittemmin noudatettu peruslinja: TSS-sopimusta luonnehdittiin "ohjelmalliseksi", kun taas KP-sopimuksen ymmärrettiin ainakin periaatteessa edellyttävän Suomen lainsäädännön sopusointua sopimusmääräysten kanssa. Tosin esimerkiksi Suomessa asuvien ulkomaalaisten ihmisoikeuksien rajoituksia ei edes havaittu. TSS-sopimuksen todettiin osittain kuuluvan Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin. Kun suostumus voitiin aikanaan pyytää sisäisen lainsäädännön muutoksille, sitä ei tarvinnut pyytää itse sopimukselle (Kansainvälisten... 1966-1967 s. 14). Jo tässä vaiheessa KP-sopimuksen alalla havaitut normiristiriidat liittyivät suurelta osin Suomen sittemmin tekemiin varaumiin[79] (ks. Kansainvälisten... 1966-1967 liite 8 ja Matikainen 1988 s. 27-34).

Yleissopimusten vuonna 1967 tapahtuneen allekirjoittamisen jälkeen alkoi seitsemän vuotta kestänyt lausuntovaihe, johon liittyi myös pohjoismaista yhteistyötä (ks. Matikainen 1988 s. 35-43). Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunta antoi uuden, perusteiltaan ensimmäisen kaltaisen lausunnon (Kansainvälisten... 1970-1971 s. 5-13). Ratifioinnin viivästyminen johti eduskuntakyselyihin[80] ja muunlaisiin painostustoimiin (Matikainen 1988 s. 37).

Valmistelun kestoon nähden itse voimaansaattamisratkaisut olivat ylimalkaisia. Nopeasti laadittu (Matikainen 1988 s. 43) hallituksen esitys (HE 42/1974 vp.) sisälsi vain seitsemän perustelusivua, joista puolitoista koski TSS-sopimusta. *Jaana Matikaisen* (1988 s. 71) mukaan säädöstasoa ja yleissopimusten asemaa säädöshierarkiassa pohtimatta pidettiin itsestään selvänä KP-sopimuksen laintasoista ja TSS-sopimuksen asetuksentasoista voimaansaattamista. Sopimusmääräysten suora sovellettavuus ja tulkintavaikutus tuomioistuimissa ja viranomaisissa jäi avoimeksi.

Hallituksen esityksessä *TSS-sopimuksen* katsottiin olevan "luonteeltaan lähinnä ohjelmallinen". Yleissopimuksen (2 artiklan) ei katsottu sitovan valtiota siten että "sen olisi ylläpidettävä jotakin lainsäädäntöä tai ryhdyttävä joihinkin määrättyihin lainsäädäntötoimiin". Hallituksen mukaan yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet "huomioidaan lainsäädäntöä kehitettäessä", mitä tämän tutkimuksen termein voi luonnehtia sopimuksen vaikutustapojen typistämiseksi sellaiseksi *standardivaikutukseksi,* joka on ominainen valtiosopimuksen sijasta esimerkiksi julistuksen tai suosituksen muotoon laadituille ihmisoikeusasiakirjoillekin. Hallituksen johtopäätöksenä oli, ettei TSS-sopimus sisältänyt lainsäädännön alaan kuuluvia tai muutoinkaan eduskunnan suostumusta edellyttäviä määräyksiä.[81] Kun TSS-sopimus ja KP-sopimus muodostivat yhtenäisen kokonaisuuden, hallitus oli kuitenkin "katsonut tarkoituksenmukaiseksi" pyytää eduskunnan hyväksymistä myös TSS-sopimukselle. Pyynnön perusteena ei vii-

79 Tosin huomiota kiinnitettiin myös eräisiin sosiaalihuollollisen pakkotyön lajeihin. Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunta piti niitä KP-sopimuksen 8 artiklassa pakkotyökäsitteen ulkopuolelle rajattuihin tilanteisiin rinnastettavina. Kun pakkotyö sittemmin poistettiin muun muassa irtolaislaista KP-sopimuksen ratifiointivalmistelujen kestäessä, hallituksen esityksessä (HE 11/1970 vp.) ei viitattu yleissopimukseen, vaikka se ilmeisesti oli muutoksen eräänä taustatekijänä (ks. myös HE 42/1974 vp., jossa viitattiin sosiaalihuollollisen pakkotyön lakkauttamiseen KP-sopimuksen ratifiointiin liittyvänä toimena).

80 Hallituksen vastauksissa vuoden 1970 valtiopäivillä esitettyihin suullisiin kysymyksiin esitettiin sekä TSS- että KP-sopimuksen ratifioinnin viipymisen perusteluna, että KP-sopimus ja Suomen lainsäädäntö olivat "eräissä kohdin ristiriidassa" (1970 vp. pöytäkirjat s. 2437), mistä syystä tarvittiin "melkoisia muutoksia meidän lainsäädäntöömme" (1970 vp. pöytäkirjat s. 3496).

81 Näiden näkemysten kritiikistä ks. mm. Karapuu – Rosas 1990 s. 202-204.

tattu valtiopäiväjärjestyksen 69.2 §:n säännökseen, vaan kumpaakin yleissopimusta ja KP-sopimuksen valinnaista pöytäkirjaa yhteisesti koskevan ponnen perusteena viitattiin vain hallitusmuodon 33 §:n säännökseen.

KP-sopimuksen referointiin hallituksen esityksessä käytettiin viisi sivua, joissa osittain viitattiin myös sopimusmääräyksiä vastaavaan tai määräysten kannalta ongelmalliseen suomalaiseen lainsäädäntöön. Esimerkiksi uskonnon- ja omantunnonvapautta koskeva 18 artikla ohitettiin Suomen valtiokirkkojärjestelmästä ja siitä seuraavista ongelmista (ks. Scheinin 1989a) huolimatta kahdella rivillä. Ulkomaalaisten ihmisoikeuksiin kohdistuvista rajoituksista ei mainittu sanallakaan, lukuun ottamatta maasta karkottamista koskevaan 13 artiklaan kaavaillun varauman perusteluja. Suuri osa perusteluista koski yleissopimukseen suunniteltuja varaumia. Selvin viittaus KP-sopimuksen ratifiointiin säädösmuutoksen suoranaisena syynä koski 24 artiklan (lapsen oikeudet) johdosta säädettyä asetusta syntymän ja kuoleman rekisteröinnistä (824/70; ks. myös Matikainen 1988 s. 72).

Vaikka KP-sopimuksen katsottiin sisältävän lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, hallituksen esityksessä ei millään tavoin täsmennetty, tarkoitettiinko tällä myös yleissopimuksen III osan varsinaisia ihmisoikeusmääräyksiä. Perusteluissa ei otettu kantaa siihen, merkitsikö KP-sopimuksen (tai TSS-sopimuksen) voimaansaattaminen sopimusmääräysten tulemista tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sovellettaviksi. Eduskunnan suostumusta edellyttäväksi todettiin nimenomaisesti vain 41 artiklan mukainen selitys toisten vastaavan selityksen antaneiden valtioiden Suomeen kohdistuvan kansainvälisen valitusmahdollisuuden avaamisesta. Määräyksen katsottiin rajoittavan valtion täysivaltaisuutta. Edes tältä osin ei kuitenkaan otettu nimenomaista kantaa siihen, kuuluiko määräys lainsäädännön alaan valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:n mielessä.

KP-sopimuksen *standardivaikutusta* ilmaisi perusteluissa esitetty lupaus pyrkiä lainsäädännön muutoksiin, joilla osa sopimukseen tehtävistä varaumista saataisiin poistetuiksi.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö (UaVM 6/1975 vp.) seurasi hallituksen esityksen linjaa. TSS-sopimusta pidettiin "lähinnä ohjelmallisena" ja "tavoitteita" asettavana, kun taas KP-sopimus oli "sopimusvaltioita oikeudellisesti välittömästi velvoittava". Ulkoasiainvaliokunta piti tarpeettomana varauman tekemistä 13 artiklaan ja edellytti toimenpiteitä muidenkin varaumien poistamiseksi "mahdollisimman nopeasti" niiltä osin kuin se oli "oikeusjärjestyksemme kannalta tarkoituksenmukaista".[82] Tästä huolimatta sopimukseen tehtiin kaikki hallituksen esityksen perusteluissa kuvatut seitsemän varaumaa.[83]

TSS-sopimuksen voimaansaattamisasetus (106/76, SopS 6/76) on tarkkaan ottaen ristiriidassa eduskunnan päätöksen kanssa. Kun hallituksen esityksessä sopimuksen ei katsottu sisältävän eduskunnan suostumusta oikeudellisesti edellyttäviä määräyksiä ja hyväksymistä pyydettiin tarkoituksenmukaisuussyistä yleissopimukselle kokonaisuudessaan, myös eduskunnan hyväksymispäätös koski koko sopimusta. Voimaansaattamisasetuksen mukaan eduskunta on kuitenkin hyväksynyt TSS-sopimuksen määräykset "niiltä osin kuin ne vaativat eduskunnan suostumuksen". Yleissopimuksen täsmällinen voimaantulopäivä (3.1.1976) ilmaistiin asetuksessa, tosin siten että voimaansaattamisasetus julkaistiin yli kuukautta (kansainvälisoikeudelli-

82 Eduskuntakäsittelyssä oli esillä kysymys eduskunnan vaikutusmahdollisuuksista hallituksen kaavailemiin varaumiin, ja eduskunnan täysistunnossa äänestettiin varaumia koskevista perustelulausumista (ks. 1975 vp. pöytäkirjat s. 1667-1671).

83 Kuriositeettina voidaan mainita, että kuusitoista vuotta sen jälkeen kun eduskunta edellytti varaumien poistamista "mahdollisimman nopeasti" varaumista ovat jäljellä juuri ne kolme, jotka valiokunnassa vähemmistöön jäänyt *Olavi Tupamäki* ehdotti hyväksyttäviksi sopimuksen voimaansaattamisvaiheessa (ks. vastalause I/UaVM 6/1975 vp. ja asetus 664/90).

sen) voimaantulon jälkeen (12.2.1976). Tämän väliajan Suomi seurasi skandinaavista mallia, jossa TSS-sopimus ei kansainvälisoikeudellisesta sitovuudestaan huolimatta ollut muodollisesti osa Suomen oikeusjärjestystä.

KP-sopimus voimaansaatettiin tavanomaisella blankettilailla (107/76, SopS 7/76) ja seitsemän varaumaa sisältävällä blankettiasetuksella (108/76, SopS 8/76), jonka 3 §:ssä todettiin Suomen antaneen yksilö- ja valtiovalitukset mahdollistavat selitykset. Blankettilain mukaan KP-sopimuksen "määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin niistä on sovittu". Sopimuksen kansainvälisoikeudellinen voimaantuloajankohta (23.3.1976) ilmaistiin blankettiasetuksessa. Valtionsisäisesti blankettilaki ja -asetus tulivat muodollisesti voimaan julkaisupäivänä (12.2.1976; ks. mm. Kaira 1932 s. 332), mutta niillä ei ollut aineellista sisältöä ennen sopimusmääräysten kansainvälisoikeudellista voimaantuloa. Hallitusmuodon 20.2 §:n kannalta ongelmalliselta vaikuttaa, että KP-sopimuksen 23.6.1975 vahvistettu voimaansaattamislaki julkaistiin vasta seuraavan vuoden helmikuussa (ks. myös laissa 607/80 säädetty HM 20 §:n nykyisin voimassa oleva muotoilu sekä Kaira 1932 s. 339 ja 368-369).

Voimaansaattamisvaiheessa ei esitetty kannanottoja KP-sopimuksen määräysten valtionsisäisestä sovellettavuudesta. Sittemmin Suomen hallitus on yleissopimuksen 40 artiklan nojalla antamissaan kertomuksissa, kertomusten käsittelyssä yleissopimuksen 28 artiklalla perustetussa ihmisoikeuskomiteassa ja KP-sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan tarkoittamassa yksilövalitusmenettelyssä lähtenyt siitä, että ainakin yleissopimuksen varsinaiset ihmisoikeusmääräykset ovat Suomen oikeusjärjestykseen kuuluvia laintasoisia oikeusnormeja[84]. Yksiselitteinen kanta esitettiin muun muassa hallituksen toisessa kertomuksessa:

> "Koska yleissopimuksen määräykset, siltä osin kuin ne sisälsivät lainsäädännön alaan kuuluvia normeja, oli inkorporoitu Suomen lainsäädäntöön, ne saattoivat tulla sovellettaviksi tuomioistuimissa samalla tavoin kuin muut lait." (CCPR/C/32/Add.7 s. 3)
>
> Syksyllä 1990 tapahtuneessa kolmannen kertomuksen (CCPR/C/58/Add.5) käsittelyssä Suomen hallituksen edustajat pitivät korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua KHO 1988 A 48 "historiallisena", koska siinä suomalainen tuomioistuin oli ensimmäistä kertaa selvästi pitänyt KP-sopimuksen määräystä (12 artikla) suoraan sovellettavana (CCPR/C/SR.1014 s. 7; ks. myös s. 2, 6 ja 11).
>
> Ihmisoikeuskomitean jäsenet esittivät yksityiskohtaisia kysymyksiä voimaansaattamislain ulottumisesta kaikkiin sopimusmääräyksiin, sopimusmääräysten tai kansallisen lain etusijasta varsinaisessa ristiriitatilanteessa sekä yleissopimuksen suoran sovellettavuuden suhteesta lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseen (CCPR/C/SR.1014 s. 8-10 ja 14). Uutena sopimuksen valtionsisäistä asemaa koskevana kysymyksenä nousi esiin Suomen hallituksen suhtautuminen sellaisiin ihmisoikeuskomitean yksilövalituspäätöksiin, joissa oli todettu Suomen loukanneen sopimusta ja olevan velvollinen hyvittämään loukkauksen (CCPR/C/SR.1014 s. 8-9 sekä CCPR/C/SR.1016 s. 11 ja 14). Vastauksissa todettiin voimaansaattamisratkaisusta seuraavan, että kunkin artiklan laintasoisuus ja suora sovellettavuus ratkesi määräyksen oman luonteen perusteella. Valtion velvollisuutta hyvittää ihmisoikeuskomitean toteamat sopimusloukkaukset ei

---

84 Ks. ensimmäisen kertomuksen (CCPR/C/1/Add.10) käsittelystä laadittu pöytäkirja CCPR/C/SR.30; ensimmäisen kertomuksen täydennyskertomus CCPR/C/1/Add.32 ja sen käsittely CCPR/C/SR.170-172; toinen kertomus CCPR/C/32/Add.7 s. 3 ja sen käsittelystä laadittu pöytäkirja CCPR/C/SR.643 s. 4-5; sekä tapauksessa *Hartikainen v. Suomi* (valitus 40/1978) esitetty argumentaatio (Human Rights Committee 1985 s. 74). Eri yhteyksissä Suomen hallituksen puolesta esitettyjen kannanottojen välisistä epäjohdonmukaisuuksista muun muassa *lex posterior* -kysymyksessä ks. Scheinin 1990 s. 30-33. Valtioiden ensimmäisten kertomusten perusteella Schachter (1981 s. 314 ja viite 9 s. 493) lukee Suomen niiden valtioiden joukkoon, jotka eivät olleet tehneet KP-sopimusta osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystään.

kiistetty, mutta itse hyvityksen käsitteen todettiin olevan siinä määrin epäselvä, ettei loukkausten uhrien esittämiä vahingonkorvausvaatimuksia ollut vielä voitu ratkaista (CCPR/C/SR.1014 s. 13).

Suomen hallituksen edustajat ilmoittivat ihmisoikeuskomitealle, että KP-sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset sekä pakottavan kansainvälisen oikeuden normit saavat etusijan kaikkiin valmiuslain (1080/91) säännöksiin nähden (CCPR/C/SR.1016 s. 6).

TSS-sopimuksen 16 artiklan nojalla laaditut Suomen hallituksen kertomukset ovat keskittyneet eri sopimusmääräysten toteuttamiseen aineellisessa lainsäädännössä ja suomalaisessa yhteiskunnassa, eikä niissä ole kiinnitetty huomiota itse sopimusmääräysten asemaan Suomen oikeusjärjestyksessä.[85]

2.2.4. Geneven yleissopimusten vuoden 1977 lisäpöytäkirjat I-II (SopS 81-82/80. Kuten vuoden 1949 neljä Geneven yleissopimusta myös niiden vuonna 1977 hyväksytyt kaksi lisäpöytäkirjaa kuuluvat humanitaarisen oikeuden sopimusten piiriin (ks. Rosas 1988 s. 267-273; Hannikainen – Rosas 1990 s. 265 ja 267). *Lisäpöytäkirja kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta* (I pöytäkirja) ja *lisäpöytäkirja kansainvälistä luonnetta vailla olevien aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta* (II pöytäkirja) on kuitenkin syytä lukea myös ihmisoikeussopimuksiksi, koska ne sisältävät pakottavia ihmisoikeusmääräyksiä, jotka suurelta osin perustuvat muihin ihmisoikeussopimuksiin (ks. erityisesti I pöytäkirjan 1, 11, 75 ja 85 artikla sekä II pöytäkirja kokonaisuudessaan; Rosas 1988 s. 273; HE 14/1980 vp.).

Lisäpöytäkirjojen ratifioinnissa ja voimaansaattamisessa seurattiin vuoden 1966 YK-yleissopimusten mallia sikäli, että vain I pöytäkirja saatettiin voimaan laintasoisena. TSS-sopimuksen yhteydessä käytetystä menettelystä poikettiin kuitenkin siten, ettei hallituksen esityksessä (HE 14/1980 vp.) pyydetty edes eduskunnan hyväksymistä II pöytäkirjan ratifioinnille, mitä perustuslakivaliokunta (PeVL 2/1980 vp.) ja ulkoasiainvaliokunta (UaVM 13/1980 vp.) arvostelivat epäsuorasti.

Hallituksen esityksessä I lisäpöytäkirjan katsottiin vaativan eduskunnan suostumusta koska se edellytti uutta lainsäädäntöä "mm. kliinisten tutkimusten alalla" ja kuului siten osittain lainsäädännön alaan. Lisäksi pöytäkirjan tarkoittaman kansainvälisen tutkimuskomission (siitä ks. Rosén 1988 s. 175-176) toimivallan tunnustaminen vaati hallituksen mielestä eduskunnan suostumuksen. Toiselle lisäpöytäkirjalle ei pyydetty eduskunnan suostumusta vaan se esitettiin ainoastaan hallituksen esityksen liitteenä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta huomautti lausunnossaan, että valtiopäiväjärjestyksen 34 §:n tarkoittama lausuntomenettely ja 69.2 §:n säännös eduskunnan hyväksymisen pyytämisestä kansainvälisen sopimuksen ratifioinnille hallituksen harkinnan mukaan olisivat olleet käytettävissä II lisäpöytäkirjan yhteydessä (PeVL 2/1980 vp.; ks. myös UaVM 13/1980 vp.). Viitaten "vastaavissa tapauksissa noudatettuun käytäntöön" valiokunta totesi, että "myöskin tässä tapauksessa olisi voitu" pyytää eduskunnan suostumusta kahden pöytäkirjan muodostamalle kokonaisuudelle, vaikka II lisäpöytäkirja ei sisältönsä puolesta edellytäkään eduskunnan suostumusta.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota I pöytäkirjan 92 artiklan määräysten vaikutukseen tasavallan presidentin rikosoikeudellisen vastuun ja hallitusmuodon 47.2 §:n säännöksen kannalta. Sotilaspäällystön valvontavelvollisuutta korostaen valiokunta katsoi, ettei pöytäkirjalla laajennettu presidentin vastuuta.

---

85 Ks. E/1978/8/Add.14, E/1980/6/Add.11, E/1982/3/Add.28, E/1984/7/Add.14, E/1986/4/Add.4 ja E/1990/7/Add.1.

Hallituksen kantaan yhtyen perustuslakivaliokunta piti I lisäpöytäkirjan 90 artiklalla perustettavan kansainvälisen tutkimuskomission toimivallan tunnustamista eduskunnan suostumusta edellyttävänä (ks. myös Meres-Wuori 1990 s. 47). KP-sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan yhteydessä noudatettuun menettelyyn viitaten perustuslakivaliokunta ehdotti hyväksymisponnen muotoilemista siten, että eduskunta antaisi nimenomaisen suostumuksensa 90 artiklan tarkoittaman selityksen antamiselle.[86] Tutkimuskomission toimivalta ei valiokunnan mukaan merkinnyt hallitusmuodon vastaista valtion täysivaltaisuuden rajoitusta, koska komissio ei voi käyttää pakkokeinoja Suomessa eikä se voi tehdä Suomen valtiota sitovia päätöksiä. Ensimmäisen lisäpöytäkirjan 90 artikla kuului kuitenkin lainsäädännön alaan, koska sen kautta suomalaiset viranomaiset saivat laintasoisen oikeusperusteen myötävaikuttaa komission tehtävien suorittamisessa (PeVL 2/1980 vp.; ks. myös UaVM 13/1980 vp.).

Ensimmäinen lisäpöytäkirja voimaansaatettiin blankettilailla ja -asetuksella (SopS 81-82/1980), joista jälkimmäisellä voimaansaatettiin myös II lisäpöytäkirja. Voimaansaattamisasetus ilmaisee täsmällisen voimaantulopäivän. Voimaansaattamisessa käytettiin sanamuotoa, joka ainakin tyydyttävällä tavalla ilmaisee sopimusmääräysten tulevan osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä.[87]

Suomi teki I lisäpöytäkirjan 75 (4) artiklaan varauman (ks. SopS 82/80, voimaansaattamisasetuksen 2 §), joka hallituksen esityksessä (HE 14/1980 vp.) nimenomaisesti todettiin samanlaiseksi kuin KP-sopimuksen 14 (1) artiklaan tehty oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva (neljäs) varauma (ks. asetus 108/76). Varauma kumottiin vuonna 1987 (asetus 40/87, SopS 5/87).[88] Voimaansaattamisasetukseen sisältyy myös kansainvälisen tutkimuskomission toimivallan tunnustamista koskeva selitys sekä eräitä muihin sopimusmääräyksiin kohdistuvia selityksiä (3 §; ks. myös Hannikainen – Rosas 1990 s. 281).

Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirjoihin liittyi myös asiasisältöisen voimaansaattamisen piirteitä. Hallituksen esityksessä (HE 14/1980 vp.) mainittiin eduskunnan jo hyväksyneen lain eräiden kansainvälisesti suojattujen tunnusten käytöstä (947/79)[89], ja sopimuksen aiheuttavan myös muun lainsäädännön täydentämisen tarvetta.

Ainakin I lisäpöytäkirjan voimaansaattamisen miellettiin johtavan sen määräysten valtionsisäiseen sovellettavuuteen. Ulkoasiainvaliokunnan mietintöön sisältyy nimittäin kannanotto, jonka mukaan lailla voimaansaatettavan I pöytäkirjan 16 (1) artiklan kielto rangaista ketään lääkintäetiikan mukaisten lääkintätehtävien suorittamisesta voisi olla suoraan sovellettavissa valtionsisäisesti:

> "Valiokunta toteaa, että sanottu määräys vapauttaa asianomaiset kysymyksessä olevissa olosuhteissa mahdollisesta vastuusta, joka saattaisi perustua lääkärintoimen har-

---

86 Hallitus esitti "hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti", että eduskunta hyväksyisi ne (ensimmäisen) lisäpöytäkirjan määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen (HE 14/1980 vp.). Perustuslakivaliokunta ehdotti – hallitusmuodon 33 §:n säännökseen viittaamatta – ponnen täydentämistä siten, että eduskunta lisäksi "antaisi suostumuksensa sanotun lisäpöytäkirjan 90 artiklan 2 kappaleen a kohdassa tarkoitetun selityksen antamiseen" (PeVL 2/1980 vp.). Valiokunnan ehdotus hyväksyttiin (ks. UaVM 13/1980 vp. ja EV 17.6.1980/HE 14/1980 vp.).

87 Laki: "ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin niistä on sovittu"; asetus: "tulevat voimaan 7 päivänä helmikuuta 1981 niin kuin siitä on sovittu...".

88 Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta (945/84) oli tullut voimaan 1.4.1985, ja KP-sopimuksen vastaava varauma kumottiin niin ikään vuonna 1985 (asetus 267/85).

89 Laki edustaa eräänlaista *monistista sektoria* Suomen oikeusjärjestyksessä, koska se viittaa suoraan Geneven vuoden 1949 yleissopimuksiin ja vuoden 1977 lisäpöytäkirjoihin (1 §). Ks. myös Hannikainen – Rosas 1990 s. 274.

joittamisesta annetun lain (562/78) 22 §:ään tai sairaanhoitotoimen harjoittamisesta annetun lain (554/62) 7 §:n säännöksiin."[90]

Lausuma viittaa asetelmaan, jossa sopimusmääräys vapauttaa kansallisen laintasoisen säännöksen perusteella määräytyvästä rikosoikeudellisesta vastuusta. Eräiden lääketieteellisten kokeiden ja toimenpiteiden kieltämiseen velvoittava 11 (2) artikla sen sijaan edellytti ulkoasiainvaliokunnan mielestä kansallisen lainsäädännön täydentämistä, minkä myös hallitus esitti eräänä perusteena sopimusmääräysten kuulumiselle lainsäädännön alaan. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu Geneven yleissopimusten ja niiden lisäpöytäkirjojen sisältävän suoraan sovellettavissa olevia määräyksiä (ks. Hannikainen – Rosas 1990 s. 267-268, jotka mainitsevat esimerkkeinä I lisäpöytäkirjan 11.5 ja 45 artiklat).

Lisäpöytäkirjojen määräyksillä voi kuitenkin olla suoraa valtionsisäistä sovellettavuutta huomattavasti pitemmällekin kuin ulkoasiainvaliokunnan mainitseman esimerkin tilanteessa. *Molempien* lisäpöytäkirjojen määräykset vaikuttavat nimittäin yksityishenkilöiden ja virkamiesten rikosoikeudelliseen vastuuseen, huolimatta II pöytäkirjan asetuksentasoisesta voimaansaattamisesta. Rikoslain 13 luvun 1 (sotarikos) ja 2 §:n (ihmisoikeuksien loukkaaminen) tunnusmerkistöt on muotoiltu siten, että rangaistavaksi on säädetty *Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten* vastainen menettely "sotatoimessa" (13: 1) tai "sodan, aseellisen selkkauksen tai miehityksen aikana" (13: 2; ks. myös törkeät tekomuodot sisältävä 13: 3). Suomen liittyminen vuoden 1977 lisäpöytäkirjoihin on *automaattisesti laajentanut kriminalisointien soveltamisalaa* siten, että pöytäkirjoissa kielletyt teot ovat tulleet rangaistaviksi (Hannikainen – Rosas 1990 s. 272). Esimerkki osoittaa, ettei ihmisoikeussopimuksen valtionsisäisiä vaikutuksia voida päätellä yksinomaan sopimustekstin ja sen voimaansaattamisaktin hierarkkisen tason perusteella. Jos valtionsisäiseen oikeuteen sisältyy ihmisoikeusmääräyksiä täydentäviä normeja, asetuksentasoinen ja yleisluonteisen kiellon muotoon kirjoitettu sopimusmääräys voi toimia jopa yksityishenkilön rikosoikeudellisen rankaisemisen perusteena. Tämä on eräs peruste olla jaottelematta ihmisoikeussopimusten määräyksiä "self-executing" ja "non-self-executing" -luonteisiin.

Rikoslain 13 luvun 1-3 § edustavat *monistista sektoria* Suomen oikeusjärjestyksessä. Niissä on säädetty rangaistavaksi Suomea (kansainvälisoikeudellisesti) velvoittavan sopimuksen tai tavanomaisen kansainvälisen oikeuden vastainen menettely. Erityisesti viittaukset tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen osoittavat, että rikosoikeudellinen vastuu voi perustua kansainvälisoikeudelliseen normiin ilman kyseiseen normiin nimenomaisesti liittyvää valtionsisäistä muuntamistointa.[91]

---

90 Kyseisissä säännöksissä on kriminalisoitu lääkärin- tai sairaanhoitotoimen harjoittaminen ilman asianmukaista viranomaishyväksymistä.

91 Esimerkiksi rikoslain 13 luvun 2 §:n tunnusmerkistö kuuluu (korostukset rikosnimikettä lukuun ottamatta tässä): "Joka sodan, aseellisen selkkauksen tai miehityksen aikana tekee väkivaltaa sotavangille tai Suomen vallintaan joutuneelle siviilihenkilölle, pakottaa tällaisen henkilön palvelemaan Suomen aseellisissa voimissa tai ottaa tällaisen henkilön panttivangiksi, panee toimeen väestön tarpeettoman pakkosiirron tai karkoituksen taikka *muulla tavoin rikkoo tai jättää täyttämättä* sen, mitä *Suomea velvoittavien sopimusten* ja *yleisesti tunnustettujen kansainvälisen oikeuden periaatteiden* mukaan on noudatettava haavoittuneiden, sairaiden ja haaksirikkoisten aseman parantamiseksi taikka sotavankien kohtelussa tai siviilihenkilöiden suojelussa sodan, aseellisen selkkauksen tai miehityksen aikana, ja teko on omiaan aiheuttamaan toiselle ruumiillista tai henkistä kärsimystä taikka muuta kuin vähäistä haittaa tai vahinkoa, on tuomittava, ellei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, *ihmisoikeuksien loukkaamisesta* [kuritushuoneeseen] enintään kuudeksi vuodeksi tai vankeuteen." Ks. myös Rikoslain kokonaisuudistus II 1989 s. 45-46 ja 50-54 sekä ehdotukset rikoslain 11 luvun 1-5 §:ksi.

2.2.5. Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 67-68/86). Suomi allekirjoitti naisten syrjinnän vastaisen yleissopimuksen Kööpenhaminassa kesällä 1980 pidetyn YK:n naisten vuosikymmenen konferenssin yhteydessä.[92] Vaikka yleissopimus voimaansaatettiin tavanomaisella blankettilailla ja -asetuksella, sen ratifiointia edelsi poikkeuksellisen huolellinen valmistelu, joka johti useisiin lainsäädäntötoimiin. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan laatimassa selvityksessä valittiin ratifiointivalmistelujen suunnaksi kansallisen lainsäädännön muuttaminen ja täydentäminen. Tarpeelliset lainsäädäntötoimet jaettiin kahteen ryhmään sen mukaan, oliko kyseessä ratifioinnin suoranainen edellytys vai sellainen sopimuksesta seuraava velvoite, jonka toteuttaminen saattoi tapahtua ratifioinnin jälkeenkin. Vaikka sopimuksen aiempaa selvemmin ymmärrettiin asettavan Suomen kannalta relevantteja oikeudellisia velvoitteita, sopimusmääräysten suoraan soveltamiseen esimerkiksi tuomioistuimissa ei kiinnitetty huomiota (ks. Selvitys... 1981 s. 5-8; KM 1982: 44; Tasa-arvolakityöryhmän mietintö 1983; UaVM 15/1986 vp.; Nousiainen 1988 s. 234-235 ja 237).

Sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskenut hallituksen esitys (HE 152/1985 vp.) oli sinänsä korkeatasoinen muun muassa sopimusmääräysten ja kansallisen lainsäädännön vastaavuusvertailussa. Silti itse voimaansaattamisratkaisua ei juuri perusteltu. Osa sopimuksen aiheuttamista sellaisista lainsäädäntöhankkeista, joita ei pidetty suorastaan ratifioinnin edellytyksinä, oli vielä valmisteilla. Sopimusmääräysten katsottiin tältä osin kuuluvan lainsäädännön alaan. Lisäksi todettiin sopimukseen sisältyvän yleisvelvoitteita, joilla on "suuntaa-antava merkitys lainsäädännön kehittämiselle". Tästä syystä hallitus oli "katsonut tarpeelliseksi" pyytää yleissopimukselle eduskunnan suostumusta (ks. VJ 69.2 §).

Yleissopimuksen ratifiointiin liittyi useita lainsäädäntöhankkeita, joista tärkein oli sopimuksen ratifioinnin rinnalla valmistellun tasa-arvolain (609/86; HE 57/1985 vp.) säätäminen[93]. Ratifiointiin liittyvän lainsäädännön valmistelussa tukeuduttiin muissa pohjoismaissa aiemmin luotuun lainsäädäntöön (ks. Nousiainen 1988 s. 238-239). Näissä maissa noudatettu Suomesta poikkeava valtiosopimusten voimaansaattamiskäytäntö osittain selittää, miksi sopimusmääräysten suora sovellettavuus ei noussut esiin.

Myös sopimuksen ratifioinnin jälkeen siihen on suhtauduttu ensisijaisesti lainsäätäjää velvoittavana, joskaan sopimusmääräysten tulkinnallista vaikutusta ratifiointiin liittyvän lainsäädännön soveltamisessa tai edes itsenäistä (suoraa) sovellettavuutta ei ole millään tavoin vastustettukaan. Suomen hallituksen ensimmäisessä kertomuksessa sopimuksen toteuttamisesta – jonka sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi sekä englanniksi että suomeksi – luetellaan ratifiointiin liittyneet lainsäädäntötoimet, mutta ei lainkaan tarkastella yleissopimuksen mahdollista suoraa sovellettavuutta Suomessa (Initial... 1988; Suomen ensimmäinen... 1988).

Ratifiointivalmistelujen huolellisuus, kansallisen lainsäädännön muutosten lukuisuus sekä selvä käsitys sopimuksen Suomelle asettamien velvoitteiden oikeudellisesta luonteesta merkitsivät muutosta aiempien ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisratkaisuihin nähden. Toi-

---

92 Sopimuksen sisällöstä ks. mm. Nousiainen 1988 s. 230-234 ja Nieminen 1990 s. 89-91. Nousiaisen mukaan sopimus edustaa "jokseenkin puhtaaksiviljeltyä tasa-arvoideologiaa", ajatusta miesten ja naisten potentiaalisesta samanlaisuudesta (erotuksena sukupuolten olemuksellista erilaisuutta painottavasta yhdenvertaisuusideologiasta).

93 Suomen hallituksen ensimmäisessä kertomuksessa yleissopimuksen toteuttamisesta (Initial.. 1988 s. 3; ks. myös Suomen ensimmäinen... 1988 s. 3) luetellaan ratifioinnin edellytyksenä olleina lainsäädäntötoimina laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/83), holhouslain muutos (368/83) kansalaisuuslain muutos (584/84), sukunimilaki (609/86), avioliittolain muutos (411/87) ja tasa-arvolaki (609/86). Tasa-arvolaista ks. Bruun – Koskinen 1986, joiden mukaan yleissopimus toimi lain "säätämisen vauhdittajana". Yleissopimukseen ei tehty tasavallan presidenttiä koskevaa varaumaa; ks. tasa-arvolain 2 § ja Meres-Wuori 1990 s. 106 (alaviite 73).

saalta sopimusmääräysten suoraan sovellettavuuteen suomalaisten tuomioistuinten ja hallinnollisten viranomaisten ratkaisujen perusteina ei kiinnitetty huomiota. Tämän vuoksi naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen ratifiointi ei vielä kuulunut 1980-luvun lopulla alkaneeseen *kolmanteen vaiheeseen,* jolle tunnusomaista on juuri ihmisoikeussopimusten suoran valtionsisäisen sovellettavuuden tiedostaminen.

2.3. Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaihe (1988-)

Ihmisoikeussopimusten voimaansaattamismenettelyn kolmannen vaiheen alkuna voidaan pitää eduskunnan perustuslakivaliokunnan huhtikuussa 1988 hyväksymää mietintöä hallituksen toimenpiteistään vuonna 1986 antaman kertomuksen johdosta (PeVM 3/1988 vp.)[94]. Omasta aloitteestaan[95] valiokunta päätti tässä yhteydessä hankkia selvitystä vuoden 1966 YK-yleissopimusten merkityksestä Suomen kannalta, ja mietinnössään se esitti joukon ihmisoikeussopimusten valtionsisäisiä vaikutuksia korostavia kannanottoja. Tässä yhteydessä merkityksellisin[96] on perustuslakivaliokunnan lausuma, jonka mukaan ihmisoikeussopimusten asettamat velvoitteet "tulee ottaa asianmukaisesti huomioon käytännön lainsäädäntötyössä *ja viranomaistoiminnassa"* (korostus tässä). Kannanoton jälkeen ihmisoikeussopimusten voimaansaattamiseen on varsin säännönmukaisesti liittynyt sopimusmääräysten suoraa sovellettavuutta korostava eduskunnan valiokunnan lausuma.

2.3.1. Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 59-60/89). Vuonna 1984 YK:n yleiskokouksessa hyväksytty kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun vastainen yleissopimus saatettiin eduskunnan hyväksyttäväksi vuonna 1989 (HE 35/1989 vp.). Esityksen perusteluissa viitattiin samanaikaisesti eduskunnalle annettuun esitykseen rikoslain eräiden säännösten muuttamisesta yleissopimusta vastaaviksi (ks. HE 36/1989 vp.) sekä todettiin, ettei ulkomaalaislaki (400/83) täysin vastannut sopimuksen 3 artiklan sisältämää palauttamiskieltoa. Sopimusmääräysten todettiin vaativan eduskunnan suostumuksen, minkä lisäksi suostumusta pyydettiin erikseen sopimuksen 21 ja 22 artiklan tarkoittamia valtio- ja yksilövalitusmenettelyjä koskeviin ilmoituksiin. Sopimusmääräysten kuulumista lainsäädännön alaan ei erikseen perusteltu. Esitykseen sisältyi tavanomainen ehdotus blankettilaiksi.

Sopimuksen eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunta (LaVL 1/1989 vp.) esitti seuraavan sopimusmääräysten suoraa sovellettavuutta korostavan lausuman, jonka muotoilu osoittaa valiokunnan tarkoittaneen sopimusmääräyksen voivan vaikuttaa sääntönä, toisin sanoen jopa syrjäyttäen ristiriitaisen kansallisen lain:

"Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kidutuskiellon käsittävän yleissopimuk-

---

94 Samaan käsittelyyn liittyy eduskunnan sosiaalivaliokunnan perustuslakivaliokunnalle antama lausunto (SoVL 1/1988 vp.), jossa korostettiin TSS-sopimuksen olevan Suomea kansainvälisoikeudellisesti sitova ja asettavan vaatimuksia lainsäädännön sisällölle. Lausuma poikkesi TSS-sopimuksen hyväksymistä koskeneen hallituksen esityksen (HE 42/1974 vp.) ilmaisemasta suhtautumistavasta.

95 Käsittely liittyi vuosiin 1987-1988 ajoittuneeseen suomalaisen ihmisoikeuskulttuurin (käsitteestä ks. Scheinin 1990 s. 35) murrokseen, josta ks. Scheinin 1988d s. 53 ja Scheinin 1990b s. 42-46. Samanaikaisesti keskusteltiin Suomen liittymisestä Euroopan neuvoston jäseneksi, mistä päätös tehtiin hallituksen ulkoasiainvaliokunnassa niin ikään huhtikuussa 1988 (asian kehitysvaiheista ks. HE 17/1989 vp. s. 8; päätöksentekomenettelyn kritiikistä ks. Antero Jyränki, Helsingin Sanomat 30.4.1988).

96 Muista valiokunnan kannanotoista ks. Scheinin 1988c s. 88-89. Kyseinen kirjoitus perustuu perustuslakivaliokunnalle esittämääni lausuntoon asian käsittelyssä.

> sen saattaminen lakiehdotuksen mukaisesti voimaan lain tasoisena vaikuttaa sopimusmääräysten valtion sisäiseen sovellettavuuteen. Sopimusmääräysten tullessa näin oikeusjärjestyksemme osaksi ovat sekä oikeus- että hallintoviranomaiset velvollisia noudattamaan niitä sen mukaan kuin samanarvoisten normien kyseessä ollen viimeksi säädetty normi edellyttää."

Yleissopimus voimaansaatettiin tavanomaisella blankettilailla ja -asetuksella.[97] Sopimukseen liityttäessä muutettiin lisäksi rikoslakia (laki 665/89) sopusoinnun saavuttamiseksi materiaalisen lainsäädännön ja yleissopimuksen välillä (ks. HE 35 ja 36/1989 vp.; UaVM 20/1989 vp. ja LaVM 8/1989 vp.). Yleissopimuksen yhteydessä sovellettiin siis osittain asiasisältöisen voimaansaattamisen menetelmää.

Rikoslain 1 luvun 3.2 §:ään sisällytettiin nimenomainen viittaus yleissopimukseen. Säännöksen mukaan ulkomaalainen voidaan saman lainkohdan 1 momentin estämättä ja tekopaikan lain sisällöstä riippumatta tuomita Suomen lain mukaan, jos tekoa on pidettävä sopimuksessa tarkoitettuna kidutuksena. Säännös ilmaisee ihmisoikeussopimuksen *sääntövaikutusta*, kansallisten säännösten soveltamisalaa muuttavaa vaikutusta, ja selvästi osoittaa tuomioistuinten olevan velvollisia soveltamaan yleissopimuksen määräyksiä.

Saman lainsäädäntöteknisen mallin pitemmälle viety sovellutus olisi ollut kidutuksen vastaiseen yleissopimukseen viittaaminen varsinaisen rikostunnusmerkistön osana. Tällaisen ratkaisun sijasta tyydyttiin täydentämään aiempia rikostunnusmerkistöjä pahoinpitelyrikoksen (rikoslain 21 luvun 5 §) yrityksen rangaistavuutta koskevalla säännöksellä (uusi 3 momentti).

Ensimmäisessä yleissopimuksen 19 artiklaan perustuvassa kertomuksessaan sopimuksen 17 artiklalla perustetulle kidutuksen vastaiselle komitealle (CAT/C/9/Add.4 s. 2) Suomen hallitus on todennut laintasoisen voimaansaattamisen merkitsevän, että sopimus on elimellinen osa Suomen lainsäädäntöä ja että viranomaisten tulee noudattaa ja soveltaa sitä. Samassa yhteydessä viitattiin sopimuksen eduskuntakäsittelyssä annettuun lakivaliokunnan kannanottoon. Suomen hallituksen myös luvattiin noudattavan kaikkia ihmisoikeussopimusten valvontaelinten päätöksiä, joissa Suomi on todettu velvolliseksi maksamaan vahingonkorvausta ihmisoikeusloukkauksen uhrille (s. 15).

2.3.2. Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi ja siihen liittyvät 1.-8. lisäpöytäkirjat (SopS 18-19/90). Suomi allekirjoitti Euroopan ihmisoikeussopimuksen toukokuussa 1989.[98] Olen nimennyt vuonna 1988 alkaneen ihmisoikeussopimusten voimaansaattamismuotojen kolmannen kehitysvaiheen tämän sopimuksen mukaan, koska juuri Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhteydessä on selvimmin tiedostettu sopimusmääräysten todella tulevan osaksi valtionsisäistä oikeutta Suomessa noudatetun voimaansaattamiskäytännön kautta ja koska sopimuksen merkitys vuosiin 1987-1988 ajoittuneessa ihmisoikeuskulttuurin murroksessa oli keskeinen (ks. Oikeus-lehdessä vuosina 1987-1988 käytyä keskustelua sekä Scheinin 1988d).

Ennen yleissopimuksen ratifiointia tehtiin poikkeuksellisen perusteellinen vertailu sopimusmääräysten, niiden soveltamisesta syntyneen kansainvälisen oikeuskäytännön ja Suomen lain-

---

97 Asetuksen (829/89) 2 §:ssä todetaan Suomen antaneen yleissopimuksen 21 ja 22 artikloissa tarkoitetut selitykset valtio- ja yksilövalitusten mahdollistamiseksi.

98 Sopimuksen sisällöstä ja valvontajärjestelmistä ks. mm. van Dijk – van Hoof 1990, Fawcett 1987, Boyle 1984, Pellonpää 1988 ja 1991, Lång 1988 sekä varhaisina suomalaisina esityksinä Saraviita 1977 s. 221-222 ja Broms 1978 s. 272-282. Sopimuksen ratifiointi- ja voimaansaattamisprosessista ks. myös Louekoski 1989, Pokka 1989 ja Jyränki 1991. Suomi on 6.11.1990 allekirjoittanut yleissopimuksen yhdeksännen lisäpöytäkirjan, joka antaa yksilölle oikeuden pyytää Euroopan ihmisoikeustoimikunnassa käsitellyn asiansa siirtämistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.

säädännön välillä. Samassa yhteydessä arvioitiin myös suomalaista viranomaiskäytäntöä ja Suomen aikaisempien ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista (Pellonpää 1988; selvityksen arvioinnista ks. Scheinin 1989c). Jo tässä *Matti Pellonpään* selvityksessä omaksuttiin selkeästi lähtökohta, jonka mukaan yleissopimus tulisi voimaansaattamisensa jälkeen olemaan muun muassa tuomioistuimissa sovellettavaa oikeutta (ks. s. 20-21 ja 316).

Sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeva hallituksen esitys (HE 22/1990 vp.) oli silti suhteellisen suppea (12 perustelusivua), ja siinä suurelta osin tyydyttiin referoimaan sopimusmääräysten sisältö. Edes Pellonpään selvityksestä seuranneita ratifiointiin liittyneitä aineellisen lainsäädännön muutoksia ei lueteltu. Ainoaksi sopimusmääräysten ja kansallisen lainsäädännön välille jääväksi ristiriidaksi todettiin suullinen käsittely muutoksenhakutuomioistuimissa, miltä osin hallitus ilmoitti aikovansa tehdä varauman yleissopimuksen 6 artiklaan.

Eduskunnan suostumuksen ja laintasoisen voimaansaattamisen tarve perusteltiin hallituksen esityksessä toista vaihetta edustavin argumentein. Sopimusmääräysten itsenäiseen sovellettavuuteen esimerkiksi tuomioistuimia sitovina laintasoisina normeina ei lainkaan viitattu, vaan eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus perusteltiin yleissopimuksen kansainvälisellä valvontamenettelyllä, joka "merkitsee poikkeamista hallitusmuodon valtion suvereenisuutta koskevista säännöksistä". Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja -toimikunnan toimivallan tunnustamisen vuoksi sopimuksen voimaansaattamislaki oli poikkeus hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä ja tuli käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä ja 69.1 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Eduskunnan erillistä suostumusta pyydettiin ihmisoikeustoimikunnan ja -tuomioistuimen toimivallan tunnustamista koskeville selityksille.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 2/1990 vp.)[99] omaksuttiin selkeästi ihmisoikeussopimusten voimaansaattamismuotojen "kolmatta vaihetta" ilmentävä suhtautumistapa. Valiokunta korosti sopimusmääräysten vaikutusta lain*tulkinnassa*[100] ja niiden *suoraa sovellettavuutta*[101] sekä totesi myös yleisessä muodossa, että "tuomioistuinten ja viranomaisten on(kin) ratkaisuissaan otettava huomioon ihmisoikeusmääräykset". Valiokunta täydensi hallituksen esittämiä perusteluja sopimuksen lainsäädännön alaan kuulumiselle:

> "... yleissopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjoissa on varsinkin niissä määriteltyjä oikeuksia ja vapauksia koskevia määräyksiä, jotka valiokunnan käsityksen mukaan kuuluvat hallitusmuodon 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla lainsäädännön alaan. Tämä johtuu osaksi siitä, että hallitusmuodon mukaan joistakin tällaisista oikeuksista ja vapauksista on säädettävä lailla, ja osaksi siitä, että kysymyksessä on sellainen yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttava sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla."

Kannanotto on merkittävä muutos koko valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevaan doktriiniin, jos se osoittautuu pysyväksi linjaksi. Se merkitsee irrottautumista aiemmin korostetusta *ristiriitakriteeristä* – joka tosin on ollut varsin tulkinnanvarainen – ja sopimusmääräysten kohteeseen tai aineelliseen sisältöön liittyvän kriteerin *(aineellisen kritee-*

---

99 Olin asian käsittelyssä valiokunnan kuultavana.

100 "... tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen".

101 "Kun yleissopimus lisäpöytäkirjoineen saatetaan Suomessa voimaan lailla, on sopimus valtionsisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä." Tässä yhteydessä valiokunta viittasi myöhemmän lain ja erityislain etusijaan vanhempaan ja yleisluonteisempaan nähden, ja huomautti kansainvälisoikeudellisen velvoitteen olevan näistä näkökohdista riippumaton.

rin) omaksumista vähintäänkin ristiriitakriteerin rinnalle.[102] Kannanotto seurailee *Mikael Hidénin* (1986 s. 131-132) aiemmin esittämää tulkintaa. Vaikka se poikkeaa valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista käsitelleissä monografioissa esitetystä tulkinnasta, myös *Kaarlo Kaira* (1932 s. 162 ja 321), *Ilkka Saraviita* (1973 s. 97 ja 168) ja *Ora Meres-Wuori* (1990 s. 352) ovat kukin tarjonneet perusteita myös ristiriitakriteeristä irrottautumiselle (ks. myös Broms 1967 s. 135 ja Karapuu 1971 s. 26). Perustuslakivaliokunnan lausunnosta itse asiassa seuraa, että ainakin aineellisia ihmisoikeusmääräyksiä sisältävien ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisessa olisi vastaisuudessa aina käytettävä vähintään laintasoista voimaansaattamisaktia.[103]

> Uusi doktriini on kirjattu tammikuussa 1991 annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 18/1990 vp.) Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 235/1990 vp.). Siinä esitetään kolme rinnakkaista kriteeriä kansainvälisen sopimuksen kuulumiselle hallitusmuodon 33 §:n tarkoittamalla tavalla "lainsäädännön alaan":
>
> 1) Sopimusmääräykset ovat ristiriidassa suomalaisen lain tai ahvenanmaalaisen maakuntalain kanssa.
>
> 2) Kysymys on normistosta, joka muutoin hallitusmuodon mukaan on aikaansaatava lailla.
>
> 3) Kysymys on sellaisesta yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavasta sääntelystä, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla.

Kolmas kriteeri on muotoiltu siten, että yleisen kansainvälisen oikeuden subjektirakenteesta poikkeavat ihmisoikeussopimukset säännönmukaisesti täyttävät sen ja kuuluvat siten "lainsäädännön alaan". Tästä puolestaan seuraa uuden tulkintalinjan mukaan paitsi eduskunnan hyväksymisen tarpeellisuus sopimuksen ratifioinnille myös vaatimus sopimusmääräysten laintasoisesta voimaansaattamisesta (ks. HM 33.1 § ja VJ 69.1 §; KM 1990: 37 s. 29).[104]

Euroopan ihmisoikeussopimuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta omaksui myös aiempaa tiukemman suhtautumisen valtion ulkoisen suvereniteetin rajoitusten vaikutukseen voimaansaattamislain säätämisjärjestykseen. Tältä osin valiokunta seurasi Pellonpään selvityksessä (1988 s. 19) ja hallituksen esityksessä omaksuttua linjaa (vrt. Kaira 1932 s. 189-198, Kastari 1966 s. 519; Saraviita 1973 s. 293-315 ja 357-383). Valiokunta kuitenkin erottautui hallituksen esityksen perusteluista siinä suhteessa, ettei Euroopan ihmisoikeustoimikunnan toimivalta sen mukaan merkinnyt poikkeusta Suomen valtion täysivaltaisuudesta. Supistettu perustuslainsäätämisjärjestys oli sen sijaan tarpeen ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan neuvoston ministerikomitean ihmisoikeussopimuksesta seuraavan toimivallan vuoksi,

---

102 *Niilo Jääskinen* ei näytä muutoin ansiokkaassa artikkelissaan havainneen perustuslakivaliokunnan lausuntoa Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, koska hän viittaa valiokunnan niin sanotusta ETA-selonteosta antamaan lausuntoon (PeVL 5/1990 vp.) tulkintalinjan muutosta "ennakoivana", kun siinä on omaksuttu aiempaa tiukempi suhtautuminen ulkoisen suvereniteetin rajoituksiin ja eräänlainen tärkeyskriteeri valtiosopimusten eduskuntahyväksymiselle (ks. Jääskinen 1990, erityisesti s. 222).

103 Saman johtopäätöksen tekee loppuasiakirjassaan valtioneuvoston 8.12.1988 asettama kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta (s. 7; ks. ulkoasiainministeriön lehdistötiedote 21.12.1990 nro 399). Toimin kyseisen neuvottelukunnan ja sen loppuasiakirjaa valmistelleen työryhmän jäsenenä.

104 Kannanotto sisältää oletuksen "lainsäädännön alan" käsitteen samansisältöisyydestä HM 33.1 §:ssä ja VJ 69.1 §. Vaikka oletus vastaa oikeuskirjallisuudessa vakiintunutta kantaa, se ei VJ 69.1 §:n esitöiden (KM 1922: 2) valossa välttämättä ole säännöksen laatijoiden tarkoittama. Kun valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea kokonaan sivuutti sopimusmääräysten voimaansaattamismuodon vaikutuksen niiden soveltamisvaiheessa, VJ 69 §:n säännöstä esitöidensä valossa tulkittuna vaivaa tietty epäjohdonmukaisuus. Pidän perustuslakivaliokunnan uusia kriteerejä asiallisesti perusteltuina myös VJ 69.1 §:n soveltamisalan tulkinnassa.

missä yhteydessä valiokunta hallituksen esitystä selvemmin viittasi kyseisten elinten Suomea sitovien päätösten merkitykseen lainsäädäntövallan käytön kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto selkeytti tulkintalinjaa myös Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymisen tarpeellisuudesta kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisessa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamislain säätämiselle oli pyydetty Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta. Pellonpään (1988 s. 19) tavoin perustuslakivaliokunta piti menettelyä aiheellisena, koska yleissopimuksen mukainen valvontajärjestelmä tuli koskemaan myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvia asioita.[105]

> Doktriinia selkeytettiin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa koskeneessa lausunnossa (PeVL 18/1990 vp.; vrt. PeVL 2/1984 vp.). Siinä perustuslakivaliokunta korosti, ettei Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen tarpeellisuus sinänsä vaikuta siihen, onko sopimuksen voimaansaattamisessa käytettävä laintasoista säädöstä. Jos sopimusmääräykset ovat ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain tai maakuntalain kanssa, ne kuuluvat "lainsäädännön alaan" ja on voimaansaatettava lailla. Jos ne puolestaan vain koskevat asiaa, joka itsehallintolain mukaan kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin, sopimus ei vielä tällä perusteella kuulu lainsäädännön alaan. Uudessa Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/91; ks. 59.2 §) säädetään tätä erottelua vastaavasti, että valtiosopimuksen voimaansaattamissäädökselle on (sen hierarkkisesta tasosta riippumatta) tietyissä tilanteissa hankittava maakuntapäivien suostumus (ks. myös Meres-Wuori 1990 s. 266-268 ja UaVM 23/1990 vp.).

Muita ihmisoikeussopimusten valtionsisäisten vaikutusten kannalta merkityksellisiä kannanottoja perustusvaliokunnan lausunnossa Euroopan ihmisoikeussopimuksen johdosta olivat sopimusmääräysten ja niiden soveltamiskäytännön tuntemuksen tärkeys *lainvalmistelutyössä*, missä yhteydessä valiokunta viittasi hallituksen esityksen laatimisohjeiden uudistamiseen ja laintarkastukseen, *eduskunnan ja sen kaikkien valiokuntien* vastuun korostaminen lakiehdotusten tarkastamisessa ihmisoikeusmääräyksiä vasten, huomion kiinnittäminen sopimusmääräysten soveltamisen *tiedollisiin edellytyksiin* sekä yksiselitteinen kannanotto, jonka mukaan kansainväliset sopimukset ovat myös valtionsisäisesti voimassa sopimuksessa mainituilla *todistusvoimaisilla kielillä* (samoin jo Kaira 1932 s. 341-352; ks. myös KM 1990: 37 s. 30).

Euroopan ihmisoikeussopimus voimaansaatettiin tavanomaisella blankettilailla ja -asetuksella (SopS 18-19/1990), joissa ei millään tavoin eroteltu sopimusmääräyksiä sen suhteen, kuuluvatko ne lainsäädännön alaan vai eivät[106] Ratkaisu on epätyydyttävä ja sopimusmääräysten suoraa soveltamista vaikeuttava. Voimaansaattamislain kirjoittamistapa synnyttää mielikuvan, jonka mukaan kaikki sopimusmääräykset eivät kuuluisi lainsäädännön alaan. Samalla se jättää kokonaan soveltajan asiaksi ratkaista, miltä osin määräykset mahdollisesti eivät ole laintasoisia. Perustuslakivaliokunnan esittämistä uusista kriteereistä sopimusmääräysten kuulumiselle lainsäädännön alaan on sinänsä luettavissa, että ainakin *kaikki varsinaiset ihmisoikeusmääräykset* ovat yksilön oikeusasemaan vaikuttavina lainsäädännön alaan kuuluvia. Lain-

---

105 Tasavallan presidentin esityksessä Ahvenanmaan maakuntapäiville (Rep.pres.framst. 2/1989-90 Lt) pyydettiin Ahvenanmaan itsehallintolain (670/51) 11.2 §:n 19 kohtaan viitaten maakuntapäivien suostumusta Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamislain voimaantulolle Ahvenanmaan maakunnassa siltä osin kuin sopimusmääräykset merkitsivät *poikkeusta* (avvikelse från) itsehallintolaista. Lakivaliokunnan mietinnön (Lu/Rep.pres.framst 2/1989-90 Lt) mukaisena annetussa maakuntapäivien vastauksessa (27.4.1990 nro 80/90) suostumus kuitenkin annettiin siltä osin kuin sopimusmääräykset *kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin* (hänför sig till området för landstingets lagstiftningsbehörighet). Sopimuksen voimaansaattamisasetuksen (439/90) 1 §:ssä todetaan Ahvenanmaan maakuntapäivien osaltaan hyväksyneen voimaansaattamislain (438/90).

106 Voimaansaattamislain (438/90) mukaan yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjojen "määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin siitä on sovittu".

tasoisesti voimaansaatettavien sopimusmääräysten uudistetut selkeämmät kriteerit ja perustuslakivaliokunnan nimenomaiset kannanotot sopimusmääräysten suorasta sovellettavuudesta olisivat puoltaneet aikaisemmasta käytännöstä poikkeavaa ratkaisua myös siinä suhteessa, että blankettilain tekstissä olisi selvästi ilmaistu, mitkä sopimusmääräykset kuuluvat lainsäädännön alaan. Eräs mahdollisuus olisi ollut määritellä ihmisoikeussopimuksen I osan varsinaiset ihmisoikeusmääräykset ja lisäpöytäkirjojen vastaavat määräykset (I lisäpöytäkirjan 1-3 artikla, IV lisäpöytäkirjan 1-4 artikla, VI lisäpöytäkirjan 1 ja 3 artikla ja VII lisäpöytäkirjan 1-5 artikla) laintasoisesti voimaansaatettaviksi. Toinen perusteltu ratkaisu olisi ollut lakiehdotuksen tekstin muuttaminen siten, että se olisi ilmaissut laintasoisen voimaansaattamisen tarkoittavan sopimusta kokonaisuudessaan.[107]

Toinen valtiosopimusten voimaansaattamislakien kirjoittamistapaan liittyvä ongelma koskee niiden otsikointia. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhteydessä noudatettiin käytäntöä, jonka mukaan voimaansaattamislaki on nimikkeensä mukaan laki sopimusmääräysten *hyväksymisestä,* kun taas voimaantuloajankohdan määräävä voimaansaattamisasetus on asetus sopimuksen ja sen hyväksymisestä annetun lain *voimaantulosta.* Tämä perustuslainsäännösten (HM 33 § ja VJ 69 §) epäselvyydestä aiheutuva käytäntö ei ole estänyt tutkijoita Kairasta (1932) lähtien havaitsemasta, että ponsipäätöksen muodossa annettava eduskunnan hyväksyminen liittyy kansainvälisoikeudelliseen sitoutumiseen, kun taas eduskunnan lain muodossa tekemä päätös on osa sopimusmääräysten valtionsisäistä voimaansaattamista. Myös perustuslakivaliokunta korosti erottelua nykyisen doktriinin kirjaavassa lausunnossaan (PeVL 18/1990 vp.). Kun voimaansaattamissäädösten nimikkeet aiheuttavat jatkuvaa sekaannusta muun muassa sopimusten julkaisemisessa[108], voimaansaattamislakien nimike tulisi muuttaa vastaamaan niiden sisältöä.

Suomi talletti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioimiskirjan Euroopan neuvoston 40-vuotisjuhlien yhteydessä 10.5.1990. Tämän tapahtuman ja eduskunnan hyväksymisen (27.4.1990) välille jääneen ajan lyhyys johti siihen, että ihmisoikeussopimuksen valtionsisäinen asema vastasi kahden viikon ajan skandinaavista mallia. Sopimusmääräykset[109] tulivat kansainvälisoikeudellisesti Suomea sitoviksi jo talletuspäivänä. Koska sopimus saatiin Suomessa julkaistuksi vasta 23.5.1990, voimaansaattamisasetuksen 4 §:ssä säädettiin tämä ajankohta voimaansaattamislain ja -asetuksen voimaantulopäiväksi.[110] Ratifiointi- ja voimaansaattamispäivän välisenä aikana ihmisoikeussopimus oli Suome*a* mutta ei Suome*ssa* velvoittava. Jos sopimukseen olisi tuona aikana vedottu esimerkiksi suomalaisessa tuomioistuimessa, ratkaisussa olisi voitu viitata sopimukseen oikeusnormien soveltamisessa huomioon otettava-

---

107 Tämä ratkaisu on omaksuttu tuoreessa tanskalaisessa ehdotuksessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja lisäpöytäkirjojen inkorporoimisesta (Betænkning 1991). Jos blankettilain kirjoittamisessa muutoin seurattaisiin vanhaa käytäntöä, se kuuluisi esimerkiksi seuraavasti: "Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus, sellaisena kuin se on muutettuna sen 3, 5 ja 8 lisäpöytäkirjalla sekä sen 1, 2, 4, 6 ja 7 lisäpöytäkirja, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, ovat voimassa niin kuin niistä on sovittu." (Vrt. Betænkning 1991 s. 159-160).

108 Esimerkiksi Suomen Laki II -teoksessa (Helsinki 1990) sekä KP-sopimus (F 25) että Euroopan ihmisoikeussopimus (F 24a) on julkaistu voimaansaattamis*asetuksen* nimikkeellä ja ilman itse voimaansaattamislain tekstiä.

109 Ks. yleissopimuksen 66 (3), I lisäpöytäkirjan 6 (1), II lisäpöytäkirjan 5 (2) ja IV lisäpöytäkirjan 7 (1) artikla.

110 Asetuksen (439/90) 1 §:ssä on viitattu eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymiseen sekä mainittu yleissopimuksen kansainvälisoikeudellinen voimaantuloajankohta Suomeen nähden. Suomen varauma on esitetty 2 §:ssä, ja 3 §:ssä viitataan selityksiin, joilla Suomi on määräämättömäksi ajaksi tunnustanut ihmisoikeustoimikunnan toimivallan ottaa vastaan yksilövalituksia sekä ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan.

na *standardina* mutta ei Suomen oikeusjärjestykseen muodollisesti kuuluvana *oikeusnormina.* Tämän tutkimuksen Skandinavian maita koskeva jakso osoittaa, ettei sopimuksen muodollisessa valtionsisäisessä asemassa vallinnut tilapäinen puutteellisuus olisi silti välttämättä vaikuttanut ratkaisujen lopputulokseen.

Siirtymätilanne ei koskenut kuudetta ja seitsemättä lisäpöytäkirjaa, jotka omien määräystensä mukaan tulevat voimaan vasta jonkin ajan kuluttua ratifioinnin jälkeen.[111] Niiden osalta voimaansaattamisasetuksen 4 §:stä ei seurannut valtionsisäinen voimassaolo ennen kansainvälisoikeudellista voimaantuloa. Voimaansaattamislain mukaan sopimusmääräykset ovat voimassa "niin kuin siitä on sovittu", joten niiden valtionsisäinen voimassaolo on sidoksissa kansainvälisoikeudelliseen voimassaoloon (ks. mm. KM 1990: 37 s. 32; Lainvalmistelijan opas 1973 s. 9).

2.3.3. Ekskurssi: Euroopan ihmisoikeustoimikunnan ja ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyihin osallistuvia henkilöitä koskeva eurooppalainen sopimus (SopS 19-20/91).

En ole sisällyttänyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansainvälisissä valvontaelimissä käsiteltävien asioiden osapuolten suojaksi laadittua sopimusta ensimmäisessä pääluvussa esitettyyn ihmisoikeusasiakirjojen luetteloon. Vaikka sopimus synnyttää tärkeitä yksilöllisiä oikeuksia (muun muassa rikosoikeudellinen immuniteetti ja vapaa matkustusoikeus), se on liitännäinen suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja koskee vain varsin rajoitettua ihmisryhmää.

Sopimukseen on syytä lyhyesti viitata, koska sen voimaansaattamiseen liittyy ainakin kaksi piirrettä, jotka kuvastavat "kolmannelle vaiheelle" tunnusomaista aiempaa vakavampaa suhtautumista sopimusmääräysten valtionsisäisiin vaikutuksiin:

(1) Hallituksen esityksessä (HE 176/1990 vp.) lähdettiin selkeästi siitä, että sopimus oli ristiriidassa eräiden suomalaisten lakien kanssa. Lakeja ei kuitenkaan muutettu ennen sopimuksen voimaansaattamista. Sopimuksen laintasoisen voimaansaattamisen nähtävästi miellettiin sinänsä riittävän sopimusta vanhemman kansallisen lain syrjäyttämiseksi mahdollisissa konfliktitilanteissa.[112]

(2) Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä (UaVM 16/1990 vp.) puolestaan yksilöitiin "lainsäädännön alaan" kuuluvat sopimusmääräykset, joita valiokunnan mukaan olivat 1-6 artiklat.

2.3.4. Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi tehty eurooppalainen yleissopimus (SopS 16-17/91). Euroopan neuvostossa vuonna 1987 hyväksytyn kidutuksen vastaisen sopimuksen voimaansaattamisessa käytettiin Suomen oloissa harvinaista sekamuotoista voimaansaattamislakia. Itse sopimuskin on ihmisoikeussopimusten kentässä poikkeuksellinen, koska se ei sisällä aineellisia ihmisoikeusmääräyksiä[113] vaan säätelee sopimusvaltioiden alueella tarkastuskäyntejä suorittavan eurooppalaisen komitean

111 Ks. VI lisäpöytäkirjan 8 (2) artikla (voimaantulopäivä 1.6.1990) ja VII lisäpöytäkirjan 9 (2) artikla (voimaantulopäivä 1.8.1990).

112 Tätä kantaa ei kiistetty ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä, jossa toivottiin aineellisen lainsäädännön uudistamista "mahdollisimman pian" (UaVM 16/1990 vp.). Kannanottoa on tosin perusteltu valiokunnan mietinnössä tavalla, joka ei vastaa "kolmannelle vaiheelle" tunnusomaista käsitystä lailla voimaansaatettujen ihmisoikeussopimusten suorasta sovellettavuudesta. Valiokunnan mukaan sopimus olisi tullut "saattaa voimaan ehdotetun blankettilain *asemesta* niin sanotulla asiasisältöisellä voimaansaattamislailla" (korostus tässä; vrt. esimerkiksi UaVL 1/1989 vp.).

113 Yleissopimuksen johdantoon sisältyy lainaus Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan määräyksestä (kidutuksen ym. kielto).

perustamista ja toimintaa. Suomalainen voimaansaattamislaki (463/91) on laadittu täydentämään sopimusmääräyksiä siten, että ne yhdessä voisivat olla hallinnollisten viranomaisten toimenpiteiden perustana komitean vieraillessa Suomessa. Voimaansaattamisratkaisun selvänä lähtökohtana on siten ollut sopimusmääräysten suora sovellettavuus Suomessa, joskin osittain voimaansaattamislaki myös toistaa sopimuksen määräyksiä.[114]

Hallituksen esityksessä (HE 71/1990 vp.) sopimusmääräysten kuulumista lainsäädännön alaan perusteltiin komitean toimivaltuuksien ristiriidalla muun muassa silloisen ulkomaalaislain (400/83) passi- ja viisumivaatimusten sekä asiakirjojen julkisuutta koskevan lain (83/51) säännösten kanssa. Esityksessä ei lainkaan tarkasteltu komitean toimivaltuuksia Suomen valtion täysivaltaisuutta koskevien hallitusmuodon säännösten (1 ja 2 §) kannalta.

Voimaansaattamislailla hankittiin voimaansaattamisasetuksen (464/91) 1 §:n mukaan myös Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen, mitä ei perusteltu eduskunnalle (HE 71/1990 vp.[115]; ks. myös UaVM 11/1990 vp.). Voimaansaattamisasetuksessa ilmaistiin erikseen sopimuksen kansainvälisoikeudellinen voimaantuloajankohta (1 §) sekä voimaansaattamislain ja -asetuksen valtionsisäinen voimaantuloajankohta (3 §). Kummassakin suhteessa sopimus tuli voimaan 1.4.1991.

2.3.5. Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 43-44/91) ja sen lisäpöytäkirja. Suomen liityttyä Euroopan neuvostoon ryhdyttiin toimenpiteisiin vuodelta 1961 olevan Euroopan sosiaalisen peruskirjan[116] ja siihen vuonna 1988 tehdyn lisäpöytäkirjan ratifioimiseksi. Sopimusta koskeneen hallituksen esityksen (HE 266/1990 vp.) perusteluissa katsottiin sen olevan TSS-sopimukseen verrattuna "yksityiskohtaisempi" ja sisältävän "velvoitteet sopimuksessa yksilöityjen oikeuksien takaamisesta asiantuntijakomitean ja ministerikomitean tulkintojen mukaisesti".

Eräässä suhteessa peruskirjalla ei ole ih[illegible]isoikeussopimuksille tyypillistä erityisluonnetta yleisen kansainvälisen oikeuden sopimuksiin verrattuna. Peruskirjan liitteeseen sisältyy henkilöllistä soveltamisalaa koskeva määräys, joka asettaa eräänlaisen vastavuoroisuusehdon. Suurelta osin sopimuksella turvatut oikeudet koskevat vain valtion omia kansalaisia ja muiden peruskirjan sopimusvaltioiden kansalaisia.

Peruskirja on *menu*-tyyppinen sopimus, millä tarkoitetaan sopimusvaltion voivan tietyissä rajoissa (ks. 20 artikla) itse valita ne määräykset, joihin se sitoutuu. Sopimuksen 22 artiklasta seuraa sopimusvaltioille kuitenkin velvollisuus raportoida myös niiden sopimusmääräysten osalta, joihin valtio ei ole sitoutunut. Ratkaisu osoittaa, miten ihmisoikeussopimus voi jo kansainvälisellä tasolla toimia *standardina* valtioiden menettelylle: vaikka sopimus ei oikeudellisesti velvoita valtioita *noudattamaan* ei-ratifioituja sopimusmääräyksiä, ne ovat velvollisia selvittämään kansainväliselle valvontaelimelle, miten kyseiset sopimusmääräykset on *otettu huomioon.*

---

114 Tältä osin ratkaisua perusteltiin seuraavasti: "Näiden oikeuksien kirjaaminen lakiin on tarkoituksenmukaista siksi, että se tekisi Suomen viranomaisille yleissopimuksen sisällön selkeämmäksi ja siten turvaisi komitean työskentelyedellytykset." (HE 71/1990 vp.)

115 Sopimuksen voimaansaattamisratkaisussa on merkkejä kovasta kiireestä: sekä voimaansaattamislain että -asetuksen 1 §:ssä on sopimuksen kansainvälinen tekopäivä ilmoitettu virheellisesti (on 26.6.1987, po. 26.11.1987), ja sopimuksella perustetun komitean jäsenten kelpoisuusvaatimukset on suomenkielisen sopimuskäännöksen 4 (2) artiklassa ilmaistu selvästi alkuperäistekstistä poikkeavasti: "Komitean jäseniksi on valittava sellaisia henkilöitä, joilla on korkea moraali, tunnustettu pätevyys ihmisoikeuskysymyksissä tai ammatillista kokemusta tämän yleissopimuksen käsittelemistä aihepiireistä" (vrt. "... persons of high moral character, known for their competence in the field of human rights or having professional experience...").

116 Sopimuksen sisällöstä ja valvontamekanismeista ks. Wiebringhaus 1988 ja Vanamo-Alho 1989 sekä varhaisena suomalaisena esityksenä Saraviita 1977 s. 221.

Vaikka hallituksen esityksessä ehdotettiin peruskirjan ja sen lisäpöytäkirjan ratifioimista vain niiltä osin kuin Suomen lainsäädäntö jo vastasi sopimusmääräyksiä, sopimukset esitettiin eduskunnan hyväksyttäviksi ja laintasoisesti voimaansaatettaviksi. Tätä perusteltiin ainoastaan sillä, että osa sopimusmääräyksistä koski Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin kuuluvia asioita.

Ulkoasiainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa eduskunnan sosiaalivaliokunta (SoVL 14/1990) korosti TSS-sopimuksen olevan Suomea sitova. Perustuslakivaliokunnan Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhteydessä omaksumia kriteerejä (PeVL 2/1990 vp.) seuraten valiokunta katsoi, että sopimusmääräykset tulee saattaa voimaan lailla, koska kyseessä oli "osittain sellainen yksilön oikeusasemaan keskeisesti liittyvä sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla". Niin sanotun "kolmannen vaiheen" voimaansaattamisratkaisuille tyypilliseen tapaan valiokunta korosti sopimusmääräysten suoraa sovellettavuutta:

> "Tällöin sopimuksen määräykset ovat selkeästi lakiehdotuksen mukaan voimassa, mikäli kuuluvat lainsäädännön alaan, niin kuin siitä on sovittu, ja ne ovat myös kansallisesti tuomioistuimessa ja hallintoviranomaisessa sovellettavissa."

On huomionarvoista, ettei sosiaalivaliokunta liittänyt tähän kannanottoon mitään sopimusmääräysten kirjoittamistavasta[117] ja peruskirjan liitteestä[118] aiheutuvia varauksia. Kannanotto osaltaan perustelee johtopäätöstä, jonka mukaan sopimusmääräysten kirjoittamistapaan perustuvan yhdysvaltalaisen *self-executing -doktriinin* omaksumiselle sopimusmääräysten jaottelemiseksi tuomioistuimessa sovellettaviin ja soveltamiskelvottomiin ei ole perusteita suomalaisessa valtiosopimusten voimaansaattamisjärjestelmässä. Tämä ei merkitse, ettei sopimusmääräyksen kirjoittamistapa voisi vaikuttaa siihen, *millä tavoin* siihen voidaan tukeutua esimerkiksi tuomioistuinpäätöksessä.[119]

Ulkoasiainvaliokunta (ks. UaVM 32/1990 vp.) puolestaan tukeutui uuden voimaansaattamisdoktriinin kirjaavaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 18/1990 vp.) ja totesi, ettei laintasoinen voimaansaattaminen ollut tarpeen hallituksen esityksessä käytetyllä Ahvenanmaan itsehallintoon liittyvällä perusteella. Kun lakiehdotus kuitenkin oli jo lähetetty maakuntapäivien käsiteltäväksi, valiokunta piti laintasoista voimaansaattamista "tässä tapauksessa" suotavana. Lisäksi ulkoasiainvaliokunta viittasi sosiaalivaliokunnan esittämään perusteeseen laintasoiselle voimaansaattamiselle, ottamatta siihen kuitenkaan nimenomaista kantaa.

Peruskirjan voimaansaattamisessa (SopS 43-44/91) käytettiin perinteistä yleisluonteista blankettilakia, vaikka sosiaalivaliokunnan laintasoiselle voimaansaattamiselle esittämä perustelu itse asiassa edellyttäisi lakina voimaan tulevien sopimusmääräysten yksilöintiä. Nähtä-

---

117 Peruskirjan II osan ihmisoikeusmääräyksiä ei ole kirjoitettu yksilöllisen oikeuden muotoon ("Jokaisella on oikeus...") vaan valtion toimintavelvoitteina ("Toteuttaakseen oikeuden ammatilliseen koulutukseen tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat: 1) tarvittaessa järjestämään ja edistämään...").

118 Liitteeseen, joka itse peruskirjan 38 artiklan mukaan on olennainen osa peruskirjaa, sisältyy seuraava lausuma, jota on käytetty perusteena sopimusmääräysten suoran sovellettavuuden torjumiselle: "Katsotaan, että peruskirja sisältää luonteeltaan kansainvälisiä oikeudellisia velvoitteita, joiden soveltaminen on ainoastaan sen IV osassa säädetyn valvonnan alainen." (ks. mm. Kahn-Freund 1976 s. 193 ja Hohnerlein 1988 s. 112). Pidän selvänä, ettei kansainvälinen sopimus voi kieltää valtioita valitsemasta sellaista valtionsisäisen voimaansaattamisen muotoa, joka mahdollistaa sopimusmääräysten suoran sovellettavuuden. Peruskirjan valtionsisäisestä asemasta, toteuttamisesta ja soveltamisesta eri maissa ks. Jaspers – Betten 1988.

119 Euroopan sosiaalisen peruskirjan määräyksiin on viitattu ainakin hollantilaisissa ja saksalaisissa tuomioistuinratkaisuissa sekä eräissä ranskalaisissa viranomaispäätöksissä, ks. Wiebringhaus 1988 s. 22-24, Hohnerlein 1988 s. 119-125 ja Betten – Jaspers 1988 s. 133-135.

väksi jää, ennakoiko ulkoasiainvaliokunnan vastalauseessa esitetty muotoilu[120] voimaansaattamiskäytännön kehitystä myös tältä osin. Voimaansaattamisasetuksessa ilmoitettiin erikseen peruskirjan kansainvälisoikeudellinen (1 §) ja valtionsisäinen (3 §) voimaantuloajankohta (molemmat 29.5.1991). Asetuksen 2 §:ssä lueteltiin ne peruskirjan määräykset, joita Suomi sitoutui noudattamaan.

Voimaansaattamislaki kattaa paitsi peruskirjan myös sen lisäpöytäkirjan määräykset. Voimaansaattamisasetus sen sijaan ei sisällä säännöksiä lisäpöytäkirjan määräysten voimaantulosta, koska asiakirja ei ole tullut kansainvälisesti voimaan (Suomi on toinen ratifioijavaltio, ja voimaantulo edellyttää vielä yhtä ratifiointia). Lisäpöytäkirjan voimaansaattamisesta on siten tarpeen antaa aikanaan erillinen asetus.

2.3.6. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen liittyvä toinen valinnainen pöytäkirja kuolemanrangaistuksen poistamisesta (SopS 48-49/91). Myös YK:n yleiskokouksessa vuonna 1989 hyväksytty KP-sopimuksen toinen valinnainen pöytäkirja voimaansaatettiin Suomessa laintasoisena. Erkanemista perinteisestä ristiriitakriteeristä kuvastaa hallituksen esityksen (HE 274/1990 vp.) nimenomainen toteamus, ettei Suomen lainsäädäntö poikkea sopimuksen määräyksistä. Sopimuksen todettiin koskevan yksilön kannalta keskeistä ihmisoikeutta, josta hallitusmuodon 6.1 §:n mukaan on säädettävä lailla. Tämän perustuslakivaliokunnan tuoretta kantaa (PeVL 2/1990 vp.) noudattelevan perusteen ohella pöytäkirjan todettiin laajentavan Suomessa laintasoisesti voimaansaatetun KP-sopimuksen kansainvälisten valvontaelinten toimivaltaa. Johtopäätöksenä todettiin pöytäkirjan määräysten "tämän vuoksi" kuuluvan hallitusmuodon 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla lainsäädännön alaan.

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä (UaVM 22/1990 vp.) ei lainkaan käsitelty voimaansaattamismuotoa. Kun kuolemanrangaistus on poistettu Suomen oikeusjärjestelmästä niin rauhan (laki 278/49) kuin sodankin (laki 343/72) aikana, on ymmärrettävää ettei sopimusmääräysten suoraa sovellettavuutta korostettu tämän sopimuksen yhteydessä.

Blankettilaki ei täsmennä, mitä sopimusmääräyksiä laintasoinen voimaansaattaminen koskee. Voimaansaattamisasetuksen mukaan pöytäkirja tuli voimaan sekä valtionsisäisesti että kansainvälisoikeudellisesti 11.7.1991. Tämä on myös pöytäkirjan kansainvälinen voimaantuloajankohta, joten Suomi ehti poikkeuksellisesti alkuperäisten sopimusvaltioiden joukkoon.

2.3.7. Yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59-60/91). Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen vuonna 1989 hyväksymä lapsen oikeuksien sopimus[121] voimaansaatettiin niin ikään laintasoisena, vaikka hallituksen esityksen mukaan "Suomen lainsäädännön taso vastaa hyvin yleissopimuksessa asetettuja velvoitteita" (HE 296/1990 vp.). Laintasoista voimaansaattamista perusteltiin jo hallituksen esityksessä perustuslakivaliokunnan Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhteydessä (PeVL 2/1990 vp.) omaksumalla kriteerillä: "Yleissopimukseen sisältyy kuitenkin monta sellaista yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavaa määräystä, jotka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla." Lisäksi viitattiin Ahvenanmaan maakuntapäivien toimivaltaan tavalla, joka ei vastaa perustuslakivaliokunnan sittemmin omaksumaa kantaa.[122]

---

120 "... Euroopan sosiaalisen peruskirjan II osan artiklat 1-19 ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan artiklat 1-4 ovat, koska ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin siitä on sovittu".

121 Sopimuksen sisällöstä ks. Justander 1988 s. 255-257, Mahkonen 1990 ja Nieminen 1990a s. 12-17.

122 HE 296/1990 vp. on annettu 23.11.1990 eli ennen kuin PeVL 18/1990 vp. (29.1.1991).

Hallituksen esityksen yhdeksänsivuiset perustelut ovat suurimmaksi osaksi sopimusmääräysten referointia. Suomen lainsäädännön ja sopimusvelvoitteiden vastaavuudesta ei tehty kunnolla selkoa. Esimerkiksi omantunnon- ja uskonnonvapauden yhteydessä ei edes mainita uskonnonvapauslakia (267/22), jonka ongelmallisuus sopimuksen 14 artiklan kannalta on ilmeinen.[123] Vapaudenriistoja koskevan 37 artiklan yhteydessä ei viitata muihin kuin rikosoikeudellisiin vapaudenriistoihin (vrt. ulkomaalaisen säilöönotto, tahdosta riippumaton mielisairaanhoito), vaikka lasten ja aikuisten erillään pitämistä koskevaan artiklan c) kohtaan ilmoitettiin tehtävän Suomen ainoa varauma.

Lausunnossaan ulkoasiainvaliokunnalle eduskunnan sosiaalivaliokunta kiinnitti huomiota sekä lapsen uskonnonvapauteen että hallituksen esityksessä mainintaa vaille jääneisiin vapaudenriistoihin (SoVL 12/1990 vp.). Ihmisoikeussopimusten voimaansaattamiskäytännön "kolmannelle vaiheelle" tyypilliseen tapaan valiokunta korosti laintasoisen voimaansaattamisen johtavan siihen, että sopimusmääräykset ovat "myös kansallisesti sovellettavia".

Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa annettu oikeusministeriön lausunto ulkoasiainministeriölle (7.5.1990 nro 323/45/90 s. 11-12) sisältää yksiselitteisen kannanoton, jonka mukaan eräiden sopimusmääräysten voimaansaattaminen blankettilailla ja niiden siihen perustuva suora soveltaminen voisi olla ilman asiasisältöisen lainsäädännön muutoksiakin riittävää:

> "Tämän vuoksi näiden artiklojen ja Suomen voimassa olevan lain välinen ristiriita voitaisiin tässä vaiheessa poistaa yksinkertaisimmin siten, että eduskunta hyväksyisi nämä määräykset VJ 69 §:n 1 momentin nojalla lainsäädännön alaan kuuluvina. Tällöin sopimuksen hyväksymisestä annettu laki kumoaisi voimaan tullessaan välittömästi ne aikaisemman lain säännökset, jotka olisivat ristiriidassa sanottujen sopimuksen määräysten kanssa."

Oikeusministeriön lausunnossa esitetyn tulkinnan mukaan sittemmin tapahtunut yleissopimuksen voimaansaattaminen on kumonnut kokouslain 2 §:ssä (laissa 1332/89) asetetun rajoituksen, jonka mukaan alaikäinen ei saisi järjestää yleistä kokousta, samoin kuin uskonnonvapauslain (267/22) 6-8 §:ssä asetetut rajoitukset lasten uskonnonvapaudelle.[124]

Ulkoasiainvaliokunta ei lainkaan puuttunut voimaansaattamisratkaisun perusteluihin (UaVM 24/1990 vp.). Valiokunta korosti yleissopimuksen oikeudellista sitovuutta ja kiinnitti huomiota lainsäädännön kehittämiseen sopimuksen hengessä. Näin ilmaistiin sopimuksen toimivan *myös* lainsäädäntöohjelmana. Valiokunta edellytti, ettei Suomi tee yleissopimukseen varaumaa, jos tosiasiallinen tilanne oli mahdollista esimerkiksi hallinnollisin ohjein saada vastaamaan 37 artiklan määräyksiä.

Eduskunnan vastauksessa (EV 11.2.1991/HE 296/1990 vp.) ilmaistun kannan mukaisesti Suomi ratifioi yleissopimuksen ilman hallituksen esityksessä kaavailtua varaumaa. Blankettilaissa ei yksilöity laintasoisesti voimaansaatettavia sopimusmääräyksiä. Sopimus tuli Suomea kansainvälisoikeudellisesti velvoittavana voimaan 20.7.1991. Sopimusmääräykset tulivat kuitenkin osaksi Suomen oikeusjärjestystä vasta 16.8.1991 annetun voimaansaattamisasetuksen julkaisemisen jälkeen.

---

123 Ks. Lapsen uskontokunta.. 1985, erityisesti jäsen Savolaisen eriävä mielipide, Scheinin 1989a s. 309 ja 311, Nieminen 1990a s. 73-77. Ratifiointivalmistelujen aikana annetussa oikeusministeriön lausunnossa 7.5.1990 nro 323/45/90 todettiin: "... voimassa olevan uskonnonvapauslakimme (267/22) 6-8 § saattaa olla ristiriidassa sopimuksen 14 artiklan sekä myös 5 ja 12 artiklan kanssa. Sopimuksen ratifiointi saattaa näin ollen edellyttää uskonnonvapauslain 6, 7 ja 8 §:n tarkistamista" (ks. myös saman lausunnon s. 7 ja 11-12).

124 Lausunnossa viitattiin nimenomaisesti näihin Suomen lainsäädännön ja yleissopimuksen ristiriitoihin.

2.3.8. Seuraava ihmisoikeussopimus. YK:n yleiskokous on 18.12.1990 hyväksynyt *yleissopimuksen siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä suojelusta* (Marie 1991 s. 36; YK-asiakirja A/C.3/45/1), johon sisältyy sekä yksilö- että valtiovalitusmenettely (ks. 76-77 artiklat). Suomessa valmistellaan sopimuksen ratifiointia.

2.4. Kansainvälisessä työjärjestössä laadittujen ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisesta Suomessa

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) perussäännön (SopS 13/47; ks. myös Kansainvälisen... 1985) 19 (5) (b) artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion on saatettava järjestön päättävän elimen, kansainvälisen työkonferenssin, hyväksymä yleissopimus lyhyen määräajan (12 tai 18 kuukautta) kuluessa "asianomaisen valtioelimen tai asianomaisten valtioelinten käsiteltäväksi lain antamista tai muunlaisiin toimiin ryhtymistä varten". Suomi on omaksunut sellaisen sopimusmääräyksen soveltamistavan, että yleissopimukset säännönmukaisesti esitetään eduskunnalle riippumatta siitä, katsooko hallitus valtion liittymisen sopimukseen aiheelliseksi vai ei. Tämän ILO:n peruskirjaan liittyvän käytännön ja eräiden ILO-sopimusten muiden erityispiirteiden (mm. varaumien kielto, ks. Sulkunen 1988 s. 197 ja myös Kaira 1932a s. 82-84, 1932a s. 299-301) johdosta näiden sopimusten voimaansaattamiskäytäntö on Suomessa muodostunut muista kansainvälisistä sopimuksista poikkeavaksi (ks. myös Hidén 1986 s. 133-137; Raunila-Härmälä 1986 s. 192-193; Saraviita 1971 s. 178-185 ja 1973 s. 200; Karapuu 1971 s. 35-36; Meres-Wuori 1990 s. 186-188).

Eräs tässä tutkimuksessa käytettyä *standardin* käsitettä havainnollistava erityispiirre seuraa ILO:n perussäännön 19 (5) (e) artiklasta, jonka mukaan sopimusvaltioiden on pyydettäessä raportoitava ILO:lle myös niiden yleissopimusten noudattamisesta, joita asianomainen valtio ei syystä tai toisesta ole ratifioinut (ks. Sulkunen 1988 s. 198)[125]. Määräys osoittaa, miten yleissopimukset voivat jo kansainvälisellä tasolla toimia mittapuina valtioiden menettelylle riippumatta muodollisesta velvoittavuudestaan.[126] Käytännössä ratifioimatta jätetyn sopimuksen standardivaikutus voi ilmetä oikeudellisesti velvoittavasta sopimuksesta seuraavan *huonontamiskiellon* tavoin:

> "Sopimus, joka on jätetty ratifioimatta, ei sen enempää kuin suosituskaan[127] aiheuta... juridista sidonnaisuutta, mutta sekin muodostaa pidäkkeen sellaisille lain muutoksille, joiden jälkeen Suomen työoikeus ei enää olisi aikaisemmin täysin toteutetun sopimuksen tai suosituksen mukainen. Suosituksia ja ratifioimattomia sopimuksia koskevassa raportissaan Suomen hallitus joutuisi aikanaan toteamaan tällaisen takaaskelen ja selittämään sen syyt." (Suviranta 1969 s. 304)

Myös hallituksen esityksissä tai eduskunnan valiokuntien kannanotoissa on usein ja vakiintuneita sanontoja käyttäen viitattu sopimuksen standardivaikutukseen silloin kun on ehdotettu sen ratifioimatta jättämistä. Esimerkiksi ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä UaVM 2/1960 vp.

---

125 ILO-sopimusten valvontajärjestelmistä yleisemmin ks. mm. Sulkunen 1988, Saraviita 1973 s. 361-362 ja Swepston 1984.

126 Myös *Eibe Riedel* (1986 s. 291-297) tukeutuu kansainvälisen työjärjestön asiakirjoihin "ihmisoikeusstandardeja" koskevan teoriansa eräänä lähteenä.

127 Kansainvälinen työkonferenssi hyväksyy yleissopimusten ohella myös suosituksia, jotka nekin on saatettava lainsäädäntöelimen tietoon ja joiden toteuttamisesta on pyydettäessä raportoitava (ks. ILO:n perussäännön 19 artiklan 1 ja 6 kohdat). Myös suositukset ovat tämän tutkimuksen terminologiassa *standardeja*.

todettiin, että ILO-sopimus 106 ja suositus 103 tulisi ottaa huomioon vastaisessa lainsäädäntötyössä (käytännöstä ks. myös Suviranta 1969 s. 306).

Kansainvälisen työjärjestön noin 170 yleissopimuksesta valtaosan voi katsoa aihepiirinsä puolesta liittyvän ihmisoikeuksiin, lähinnä TSS-sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin (Sulkunen 1988 s. 180). Järjestö itse on määritellyt osan sopimuksista niin sanottuja *perusihmisoikeuksia* koskeviksi, mihin ryhmään on sijoitettu järjestäytymisvapautta sekä syrjinnän ja pakkotyön poistamista koskevat sopimukset[128] (kriteereistä ja niiden kritiikistä ks. Lång 1969 s. 317; Koskinen 1986 s. 206 ja Sulkunen 1988 s. 184-185). Seuraavassa suppeassa tarkastelussa olen kuitenkin seurannut tämän tutkimuksen johdantoluvussa esitettyä Suomen ihmisoikeussopimusten luetteloa, joka pääosin perustuu ulkoasiainministeriön julkaisuun (ks. Euroopan ihmisoikeusyleissopimus 1990 s. 8-9). Tarkastelun kannalta ei itse asiassa ole olennaista, mitkä ILO-sopimukset on valittu mukaan, sillä alajakson ensisijaisena tarkoituksena on huomion kiinnittäminen ILO:n yleissopimusten voimaansaattamisjärjestelmän erityispiirteisiin Suomessa.[129]

ILO:n perussäännön 19 (5) artikla ei estä valitsemasta sellaista yleissopimusten valtionsisäisen voimaansaattamisen muotoa, jossa sopimusmääräykset tulevat (jo ratifioinnin nojalla tai erillisen muuntamistoimen välityksellä) suoraan sovellettaviksi esimerkiksi kansallisissa tuomioistuimissa (ks. myös Sulkunen 1988 s. 197; ILO-sopimusten kirjoittamistavan vaikutuksesta ks. kuitenkin Suviranta 1969 s. 308). Suomessa on silti omaksuttu käytäntö, jossa Kansainvälisen työjärjestön yleissopimukset voimaansaatetaan asetuksella eduskunnan annettua siihen suostumuksensa, ja mahdolliset lainsäädännön puutteet poistetaan kansallisia aineellisia säädöksiä muuttamalla.[130] Useissa tapauksissa lainsäädäntöä on muutettu sopimusten ratifioimiseksi (S. Pöyhönen 1976 s. 449-459), joskin muutokset ovat *Olavi Sulkusen* (1988 s. 205) luonnehdinnan mukaan pikemmin teknisiä kuin merkittäviä uudistuksia (ks. myös S. Pöyhönen 1976 s. 450). Yleensä muutokset on toteutettu ennen sopimuksen esittämistä eduskunnan hyväksyttäväksi, mutta joissain tapauksissa järjestys on ollut päinvastainen (S. Pöyhönen 1976 s. 448, 449 ja 451; Sulkunen 1988 s. 207; Salmenperä 1986 s. 139-141).

Omaksuttu voimaansaattamismenettely ei estä ILO-sopimuksia saamasta valtionsisäistä vaikutusta oikeusnormien soveltamistilanteissa. Suomalaista lainsäädäntöä *tulkittaessa* ILO-sopimukset tulee ottaa huomioon aivan kuten muutkin kansainväliset sopimukset. Ainakin sopimusten ratifiointiin liittyvän lainsäädännön tulkinnassa sopimusmääräysten tulkintavaikutus voi olla jopa asiallisesti ratkaiseva. Itse sopimusten asetuksentasoisuus ja johdonmukainen pyrkimys asiasisältöiseen voimaansaattamiseen tietysti vähentävät ILO-sopimusten *suoran soveltamisen* tilanteita (Sulkunen 1988 s. 212), mutta noudatettu voimaansaattamiskäytäntö ei sulje sitä pois (ks. myös Sulkunen 1988 s. 207; Suviranta 1986 s. 128; Raunila-Härmälä 1986 s. 192). Vaikka sopimukseen liityttäessä nimenomaisesti todettaisiin, että Suomen lainsäädäntö vastaa sopimusmääräyksiä, ratifiointi estää Suomea *huonontamasta* lainsäädäntöään alle

---

128 Järjestön omassa sopimuskokoelmassa (International... 1982) perusihmisoikeuksien (basic human rights) kategoriaan on sisällytetty yksitoista yleissopimusta (ja lisäksi osia eräistä muista yleissopimuksista). Kahdeksan kyseisistä sopimuksista on mukana jäljempänä olevassa tarkastelussa, jonka ulkopuolelle jäävät ILO-sopimukset 11, 135 ja 141. ILO:n perusihmisoikeuskategoriaan eivät puolestaan kuulu jäljempänä tarkasteltavat ILO-sopimukset 118 ja 122.

129 Sulkunen (1988 s. 217-218) esittää luettelon yhdeksästätoista *avainsopimuksesta* (termistä – englanniksi "key conventions" – ks. sama, s. 185), joista seitsemän kuuluu myös tekstissä tarkasteltujen kymmenen sopimuksen joukkoon.

130 Voimaansaattamisprosessin tosiasiallisesta etenemisestä ks. Vihman (1984 s. 98-99) kuvausta sekä Salmenperän (1986) artikkelia ILO-sopimusten ratifiointimahdollisuuksien arvioinnissa noudatetuista periaatteista.

sopimusmääräysten edellyttämän tason (Suviranta 1969 s. 304 ja 308; Suviranta 1986 s. 124-125; S. Pöyhönen 1976 s. 456). Jos ratifioinnin jälkeen havaitaan lainsäädäntöön jääneen puutteita, sopimus *velvoittaa lainsäädännön muutoksiin* (Suviranta 1986 s. 126). Vaikka sopimusmääräysten suoran soveltamisen mahdollisuuteen ei ole juuri kiinnitetty huomiota, *Antti Suviranta* (1969 s. 308) on korostanut sopimusmääräysten tulevan blankettiasetuksen välityksellä "myös Suomen sisäisen oikeuden osaksi".

2.4.1. Pakollista työtä koskeva sopimus (ILO-sopimus nro 29; SopS 44/35). Vuoden 1930 pakkotyösopimusta koskeva hallituksen esitys (HE 63/1934 vp.) osoittaa selkeästi, ettei yleissopimuksella ajateltu olevan valtionsisäistä vaikutusta. Perustelujen mukaan "ei sopimus ensinkään sovellu Suomeen enempää kuin muihinkaan maihin, joilla ei ole erirotuisia alkuasukasy.m. niihin verrattavia työntekijöitä". Vaikka sopimus hallituksen mukaan ei edellyttänyt Suomelta lainsäädäntötoimia, ratifiointia ehdotettiin, koska "maamme yleisinhimillisistä syistä puoltaa pakollisen työn lakkauttamista". Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta puolsi sopimuksen ratifiointia samoin argumentein. Sen mukaan (UaVM 4/1935 vp.) sopimus ei "lainkaan kohdistu Suomen oloihin".

Tosiasiassa Suomessa oli tuolloin ja vielä viidenkymmenen vuoden ajan hallituksen esityksen jälkeenkin sopimuksen kieltämiä sosiaalihuollollisen pakkotyön muotoja, joihin myös ILO:n valvontaelimet puuttuivat 1960- ja 1970-luvuilla (ks. Sulkunen 1988 s. 208-209; Lång 1969 s. 318; sopimuksesta muutoin ks. myös Sulkunen 1988 s. 181 ja S. Pöyhönen 1976 s. 447).

Ehdotettu voimaansaattamismuoto oli ILO-sopimuksille tyypillinen. Vaikka yleissopimus oli määrä voimaansaattaa asetuksentasoisesti eikä hallituksen esitykseen siten sisältynyt lakiehdotusta, esityksessä pyydettiin eduskunnan hyväksymistä "hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti" (vrt. valtiopäiväjärjestyksen 69.2 §).[131] Voimaansaattamisasetuksessa (373/35) käytetty sanamuoto osoitti selkeästi sopimuksen tulevan "Suomessa voimaan". Asetuksessa ei viitattu eduskunnan hyväksymiseen. Sopimuksen täsmällinen voimaantuloajankohta ilmaistiin vain asetuskokoelman sopimussarjassa (SopS 44/1935).[132] Sopimus ja voimaansaattamisasetus julkaistiin heti ratifioinnin jälkeen eli noin vuotta ennen sopimuksen voimaantuloa.

2.4.2. Sopimus, joka koskee ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua (ILO-sopimus nro 87; SopS 45/49). Vuodelta 1948 oleva ILO:n järjestäytymisvapaussopimus[133] voimaansaatettiin samaa kaavaa seuraten. Hallituksen esityksessä (HE 58/1949 vp.) korostettiin, että Suomen lainsäädäntö samoin kuin oikeus- ja hallintokäytäntö olivat sopusoinnussa sopimusmääräysten kanssa. Tällä perusteella esitettiin "hallitusmuodon 33 §: mukaisesti", että eduskunta hyväksyisi sopimuksen (ks. vastaavasti UaVM 22/1949 vp. ja TyövVL 9/1949 vp.). Sopimuksen voimaansaattamiseen ei liittynyt lainsäädännön muutoksia (S. Pöyhönen 1976 s. 447).

Blankettiasetus (858/49, SopS 45/49 ei sisällä viittausta eduskunnan hyväksymispäätökseen. Sen mukaan sopimus "tulee Suomessa voimaan, niinkuin siitä on sovittu". Julkaisemista noin vuotta myöhäisempi voimaantuloajankohta jäi sopimuksen omista määräyksistä päätteltäväksi (ks. 15 artikla).

---

131 Säännöksen yhteydestä juuri ILO-sopimuksiin Saraviita 1973 s. 124-125 ja Meres-Wuori 1990 s. 170; ks. myös Kaira 1932 s. 158 ja 201, joka toteaa ILO-sopimusten eduskuntakäsittelyn perusteen olevan kansainvälisoikeudellinen ja siten hallitusmuodon säännöksistä riippumaton.

132 "Sopimus tulee Suomessa voimaan 13 päivänä tammikuuta 1937."

133 Sopimuksesta ja muista järjestäytymisoikeutta koskevista ILO-sopimuksista ks. Sulkunen 1988 s. 187-190. Sopimuksen syntyvaiheista ks. Koskinen 1986 s. 208-210.

*2.4.3. Sopimus, joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltamista (ILO-sopimus nro 98, SopS 32/51).*Järjestäytymisvapaussopimusta täydentävä kansainvälisen työkonferenssin vuonna 1949 hyväksymä järjestäytymis- ja neuvotteluoikeutta suojaava sopimus[134] voimaansaatettiin vastaavalla blankettiasetuksella (627/51). Ratifiointiin ei liittynyt lainsäädännön muutoksia (S. Pöyhönen 1976 s. 447), ja eduskuntakäsittelyssä korostettiin Suomen lainsäädännön ja käytännön sopusointua sopimusmääräysten kanssa (HE 19/1951 vp., UaVM 3/1951 vp., TyövVL 1/1951 vp.). Hallituksen esityksessä eduskunnan hyväksyminen perustettiin jälleen hallitusmuodon 33 §:n säännökseen.

2.4.4. Sopimus, joka koskee pakkotyön poistamista (ILO-sopimus nro 105; SopS 17/60). Vuoden 1930 pakkotyösopimusta täydentävä (Sulkunen 1988 s. 181) vuoden 1957 yleissopimus ratifioitiin aiemman sopimuksen yhteydessä omaksuttua linjaa seuraten ilman lainsäädännön muutoksia (S. Pöyhönen 1976 s. 447) ja vakuuttaen Suomen olojen ongelmattomuutta.[135] Aiempia ILO:n sopimuksia onnistuneemmin hallituksen esityksessä (HE 39/1959 vp.) viitattiin eduskunnan hyväksymisen perusteena ILO:n perussäännön 19 (5) (b) artiklaan hallitusmuodon 33 §:n säännöksen ohella.

Blankettiasetus (244/60, SopS 17/60) vastasi omaksuttua kaavaa: eduskunnan hyväksymiseen ei viitattu, voimaantulopäivää ei mainittu, ja sopimuksen todettiin tulevan "Suomessa voimaan".

2.4.5. Samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa koskeva sopimus (ILO-sopimus nro 100, SopS 9/63). Vuoden 1951 kansainvälisessä työkonferenssissa hyväksytyn samapalkkaisuussopimuksen ratifiointi kesti yli kymmenen vuotta. Kun sopimus oli ILO:n perussäännön soveltamisessa omaksutun käytännön mukaisesti tuoreeltaan eduskunnan käsiteltävänä vaikka hallitus ei ehdottanut sen ratifiointia (HE 104/1952 vp.), eduskunta kiirehti sopimukseen liittymistä. Nopeasta ratifioinnista pidättymisen perusteena olivat naisten tosiasiallisesti alemmat palkat. Palkkaerojen poistamiseksi ei ryhdytty lainsäädäntötoimiin, kun sittemmin todettiin kyseisen sopimuksen sallivan myös työehtosopimusten välityksellä tapahtuvan toteuttamisen, ja valtiolle asettuvat velvoitteet olivat luonteeltaan "edistäviä" (HE 47/1962 vp.; ks. myös S. Pöyhönen 1976 s. 452-453, Suviranta 1969 s. 306-307 ja Salmenperä 1986 s. 141).[136]

Hallituksen esityksessä viitattiin nytkin (hallitusmuodon 33 §:n säännöksen ohella) eduskunnan hyväksymispyynnön perusteena ILO:n perussäännön 19 (5) (b) artiklaan (HE 47/1962 vp.). Voimaansaattamisasetus (128/63, SopS 9/63) sisälsi sekä maininnan eduskunnan hyväksymisestä että sopimuksen täsmällisen voimaantuloajankohdan.[137] Sen sijaan blankettiasetuksen sanamuoto ei yhtä selvästi kuin aiempien ILO-sopimusten yhteydessä (vrt. "tulee Suomessa voimaan") osoittanut valtionsisäisen voimaansaattamisen erillisyyttä kansainvälisoikeudellisesta sitoutumisesta: nyt käytettiin sanontaa "tulee Suomen osalta voimaan".[138]

---

134 Ks. myös Koskinen 1986 s. 210-211.

135 Ks. HE 39/1959 vp., jossa katsottiin tarpeelliseksi korostaa, ettei sopimuksen piiriin kuuluvaksi katsota sosiaalisten velvollisuuksien laiminlyönnin johdosta määrättävää pakkotyötä. Vastaavasti myös TyövVM 2/1960 vp.

136 Ks. sopimuksen 1 artikla, jonka mukaan valtioiden ensisijaisena velvollisuutena on *edistää* samapalkkaisuutta, ja 2 artikla, jossa työehtosopimukset on esitetty lainsäädännön kanssa rinnakkaisena tapana toteuttaa sopimusvelvoitteet.

137 Aikaisemman käytännön mukaisesti sopimus julkaistiin noin vuotta ennen sen voimaantuloa.

138 Ruotsiksi "... skall för Finlands del träda i kraft...".

2.4.6. Työllisyyspolitiikkaa koskeva yleissopimus (ILO-sopimus nro 122, SopS 64/68). Vuoden 1964 yleissopimus työllisyyspolitiikasta ratifioitiin ilman lainsäädännön muutoksia (S. Pöyhönen 1976 s. 448; sopimuksesta ks. myös Sulkunen 1988 s. 185-187). Hallituksen esityksessä (HE 14/1968 vp.) eduskunnan hyväksymistä pyydettiin vain hallitusmuodon 33 §:n säännökseen viitaten.

Voimaansaattamisasetus (589/68, SopS 64/1968) vastasi sopimuksen nro 100 yhteydessä noudatettua kaavaa.

2.4.7. Yleissopimus, joka koskee samanlaisen sosiaaliturvan myöntämistä ulkomaalaisille kuin maan omille kansalaisille (ILO-sopimus nro 118, SopS 48/69). Kansainvälisessä työkonferenssissa vuonna 1962 hyväksytty sosiaaliturvasopimus on niin sanottu menu-sopimus. Sen 2 artiklan mukaan valtiot voivat valita ne sosiaaliturvan alat sopimuksessa mainituista kaikkiaan yhdeksästä, joilla ne sitoutuvat noudattamaan sopimusta. Sopimusta koskeneessa esityksessä (HE 185/1965 vp.) ei esitetty mitään ILO:n perussäännön määräystä tai Suomen perustuslakien säännöstä perusteena eduskunnan hyväksymisen pyytämiselle. Sopimuksen menu-luonne otettiin hyväksymisponnen muotoilussa huomioon siten, että eduskuntaa pyydettiin hyväksymään yleissopimus ja antamaan suostumuksensa siihen, että myöhempien lainmuutosten jälkeen sopimusvelvoitteet voitaisiin hyväksyä myös niiltä osin kuin niihin ei vielä tuolloin voitu sitoutua.[139] Esityksen perusteluissa käytiin kohta kohdalta läpi sopimuksessa luetellut sosiaaliturvan alat, ja todettiin ratifiointi mahdolliseksi kahdella alalla (lääkintähuolto ja rahasuoritukset sairauden johdosta) ilman lainsäädännön muutoksia sekä yhdellä alalla (työvammatapauksissa myönnettävät edut) eduskunnalle annettujen lakiehdotusten hyväksymisen jälkeen.

Sopimuksen ratifiointiin liittyi siis lainsäädännön muutoksia (ks. myös S. Pöyhönen 1976 s. 450). Samana päivänä (22.12.1965) kun hallitus esitti ILO-sopimuksen hyväksymistä (HE 185/1965 vp.), se antoi eduskunnalle esitykset tapaturmavakuutuslain (608/48, HE 183/1965 vp.) ja tapaturmakorvausta saavien invalidihuollosta annetun lain (592/63, HE 184/1965 vp.) muuttamisesta. Vaikka esitykset kohdistuivat kummankin lain yhteen ainoaan pykälään ja seurasivat ILO-sopimuksen määräyksistä, niiden perusteluna viitattiin sopimuksen sijasta "kohtuullisuuteen". Myöskään eduskuntakäsittelyn asiakirjoissa ei esiinny viittauksia sopimukseen (ks. myös Suviranta 1969 s. 305).

Voimaansaattamisasetus (662/69, SopS 48/69) vastasi ILO-sopimuksen numero 100 yhteydessä käytettyä kaavaa, kuitenkin täydennettynä niiden sosiaaliturvan alojen luettelolla, joiden osalta sopimus oli ratifioitu. Sopimus ratifioitiin yli kolme vuotta eduskunnan hyväksymispäätöksen jälkeen ja tuli Suomeen nähden voimaan 15.8.1970 eli neljä ja puoli vuotta eduskunnan päätöksen jälkeen.[140]

2.4.8. Työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää koskeva yleissopimus (ILO-sopimus nro 111, SopS 63/70). Yli kymmenen vuotta kesti samapalkkaisuussopimuksen (nro 100) tavoin vuoden 1958 syrjinnän vastaisen sopimuksen[141] ratifiointi. Myös pääperuste ratifioinnin viipymiselle oli sama, naisten miehiä heikompi palkkaus.

---

139 Ratifiointia ei kuitenkaan ole laajennettu toteutettujen lainmuutosten johdosta. (Ulkoasiainministeriön sopimuskortistosta 10.5.1991 saatu tieto.)

140 Kansainvälisesti sopimus tuli voimaan 25.4.1964 eli jo ennen eduskunnan hyväksymispäätöstä.

141 Syrjinnän poistamista koskevista ILO-sopimuksista ks. Sulkunen 1988 s. 190-192. Sopimuksen nro 111 vaikutuksesta myöhempiin lainmuutoksiin ks. sama s. 209-210 ja Työsopimuslakikomitean mietintö (KM 1969: A 25) s. 49-51.

Kun samapalkkaisuussopimus (ILO-sopimus nro 100) oli ratifioitu, katsottiin ettei sukupuolten eriarvoisuus palkkauksessa estänyt tämänkään sopimuksen hyväksymistä (ks. S. Pöyhönen 1976 s. 453; ks. myös Suviranta 1969 s. 307).

Kun sopimus annettiin ilman hyväksymisehdotusta vuoden 1961 valtiopäiville (HE 57/1961 vp.), syntyi erimielisyys eduskunnan toimivallasta lausua sopimuksen ratifioinnin puolesta. Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä toivottiin hallitukselta toimenpiteitä lainsäädännön kehittämiseksi siten, että ratifiointi tulisi mahdolliseksi (UaVM 15/1961 vp.). Puhemies kieltäytyi ottamasta äänestykseen täysistunnossa tehtyä vastaehdotusta, jonka mukaan eduskunta olisi esittänyt sopimuksen ratifioitavaksi. Valtiopäiväjärjestyksen 80.2 §:n nojalla antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta katsoi, että ILO-sopimusten yhteydessä noudatettua, ILO:n perussäännöstä seuraavaa menettelyä sellaisten sopimusten antamisesta eduskunnan käsiteltäviksi, joita hallitus ei ehdottanut ratifioitavaksi, oli valtiosääntöoikeudellisesti pidettävä valtiopäiväjärjestyksen 34 §:n tarkoittamana lausuntomenettelynä (ks. PeVM 33/1961 vp., jossa on myös selostettu aikaisempaa, osin epäyhtenäistä käytäntöä). Valiokunnan mukaan eduskunta saattoi "kehottaa hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin" sopimuksen ratifioimiseksi, mutta käsittelyyn ei voitu ottaa "itse sopimuksen hyväksymistä tarkoittavaa ehdotusta" (ks. myös Meres-Wuori 1990 s. 243-246).

Oman käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan tekemällä erottelulla ei ole oikeudellista perustetta. Kun ILO-sopimusten saattaminen eduskunnan käsiteltäviksi on liittynyt ILO:n perussäännön soveltamiseen ja siinä on ollut valtiosääntöoikeudellisesti kysymys hallituksen pyytämästä suostumuksesta sopimuksen ratifioinnille (VJ 69.2 §) tai lausunnosta ratifioinnista pidättymisestä (VJ 34 §), ei ole mitään valtiosääntöoikeudellista estettä pitää jälkimmäisessä tapauksessa annettua ratifiointia puoltavaa eduskunnan lausumaa myös eduskunnan hyväksymisenä sopimukseen liittymiselle. Tällainen lausuma ei kuitenkaan oikeudellisesti velvoita hallitusta ratifiointiin (ks. mm. KM 1990: 37 s. 7).

Sittemmin annetussa ILO-sopimuksen numero 111 hyväksymistä koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 94/1969 vp.) todettiin eduskunnan jo aiemmin kiirehtineen sopimukseen liittymistä. Sopimusmääräysten kannalta ongelmallisena mainittiin virkakelpoisuutta rajoittava asetus (445/61, muutettuna asetuksella 455/65), jonka mukaan muun muassa maaherrana saattoi olla vain mies. Lisäksi viitattiin naispappeuden kieltävään luterilaisen kirkon kantaan. Ensiksi mainitun ongelman ratkaisemisessa käytettiin ilmaisua, joka viittaa siihen, ettei yleissopimuksen asetuksentasoisen voimaansaattamisen katsottu suoraan kumoavan edes vanhempaan asetukseen sisältyneitä rajoituksia: "Sopimuksen ratifioiminen voisikin aiheuttaa velvollisuuden aikanaan tarkistaa asetusta tältä osin." Naispappeudesta todettiin, että sopimuksen ratifiointi saattaisi aiheuttaa hallitukselle velvollisuuden "esittää siitä toivomuksen kirkolle". Lausuman voinee lukea ilmauksena käsityksestä, jonka mukaan Suomen valtioon kohdistuvat sopimusvelvoitteet eivät oikeudellisesti sitoisi luterilaista valtiokirkkoa.[142]

Eduskunnan hyväksymistä sopimuksen ratifioinnille pyydettiin vain hallitusmuodon 33 §:n säännökseen viitaten. Sopimuksen yhteydessä eduskunta hyväksyi toivomuksen hallituksen toimenpiteistä kaiken syrjinnän poistamiseksi ja naisten samapalkkaisuuden valvonnan tehostamiseksi (1969 vp. pöytäkirjat s. 3232).

Voimaansaattamisasetus (831/70, SopS 63/70) seurasi ILO-sopimuksen nro 100 yhteydessä noudatettua kaavaa, joskin julkaiseminen tapahtui nyt selvästi lähempänä voimaantuloajankohtaa.[143]

---

142 Vrt. Turun arkkihiippakunnan tuomiokapitulin päätös 13.3.1991 nro 1/91.

143 Kun aikaisemmat tarkastelemani ILO-sopimukset oli julkaistu heti ratifioinnin rekisteröinnin jälkeen eli noin vuotta ennen voimaantuloa, nyt sopimus julkaistiin noin neljä kuukautta ennen voi-

2.4.9. Yleissopimus, joka koskee julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä (ILO-sopimus nro 151, SopS 15/81). ILO-sopimusten perinteisiä voimaansaattamismuotoja on seurattu myös kahden 1980-luvulla ratifioidun ihmisoikeussopimuksiksi luonnehdittavan yleissopimuksen yhteydessä. Vuoden 1978 yleissopimus julkisen sektorin järjestäytymis- ja neuvotteluoikeudesta[144] esitettiin eduskunnan hyväksyttäväksi "hallitusmuodon 33 §:n nojalla". Esityksen perustelujen mukaan Suomen voimassa oleva virkaehtosopimus- ja työehtosopimuslainsäädäntö yhdessä perusoikeusjärjestelmämme kanssa vastasivat yleissopimuksen vaatimuksia (HE 49/1979 vp.; ks. myös UaVM 7/1979 vp. ja SoVL 2/1979 vp.).

Voimaansaattamisasetus (135/81, SopS 15/81) vastasi ILO-sopimuksen numero 100 kaavaa.

2.4.10. Yleissopimus, joka koskee perheenhuoltovelvollisuuksia omaavien mies- ja naistyöntekijöiden samanlaisia mahdollisuuksia ja yhdenvertaista kohtelua (ILO-sopimus nro 156, SopS 72/83). Viimeisin Suomen ratifioimista Kansainvälisen työjärjestön ihmisoikeussopimuksista on vuoden 1981 yleissopimus perheellisten työntekijöiden tasa-arvoisuudesta. Hallituksen esityksen (HE 86/1982 vp.) mukaan Suomen lainsäädäntö ja hallituksen ohjelmassa sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi asetetut tavoitteet vastasivat yleissopimuksessa asetettua vaatimustasoa. Hallitus esitti "Hallitusmuodon 33 §:n nojalla", että eduskunta hyväksyisi sopimuksen.

Voimaansaattamisasetus vastasi jälleen ILO-sopimuksen numero 100 yhteydessä käytettyä kaavaa: siinä mainittiin eduskunnan hyväksyminen ja tarkka voimaantuloajankohta, mutta ilmaistiin epäselvästi asetuksen luonne sopimusmääräykset valtionsisäisen oikeusjärjestyksen osaksi muuntavana säädöksenä ("tulee Suomen osalta voimaan").

2.4.11. Valmisteltavana oleva ratifiointi. Eräs ihmisoikeussopimukseksi luonnehdittava Kansainvälisen työjärjestön yleissopimus, jota Suomi ei aikanaan ratifioinut, oli vuoden 1957 sopimus numero 107 alkuperäis- ja heimoväestön asemasta.[145] Hallitus perusteli ratifioinnista pidättymistä sillä, ettei Suomessa ollut sopimuksen tarkoittamaa väestöä "aivan vähäisiä saamelaisheimoja lukuunottamatta" (HE 39/1959 vp.; ks. myös Salmenperä 1986 s. 144). Alkuperäiskansojen ihmisoikeuksien tultua etenkin 1980-luvulla tärkeiksi kansainvälisessä keskustelussa (ks. mm. Crawford 1988) ILO hyväksyi vuonna 1989 uuden yleissopimuksen numero 169 *alkuperäis- ja heimokansojen asemasta.*[146] Saamelaisalueiden maanomistukseen ja -käyttöön liittyvien ongelmien vuoksi sopimusta ei kuitenkaan voitu heti ratifioida vaan asia on jatkoselvitysten kohteena.

> Sopimuksen 14 (1) artiklan mukaan "Kyseisille kansoille on tunnustettava omistus- ja hallintaoikeus niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat. Soveltuvissa tapauksissa on lisäksi turvattava asianmukaisilla toimenpiteillä näiden kansojen oikeudet käyttää alueita, jotka eivät ole niiden yksinomaista asuinaluetta, mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimista ja perinteisiä toimiaan varten..." (ks. myös 7, 13, 15 ja 18 artikla). Hallituksen esityksessä (HE 306/1990 vp.) lähdettiin

---

maantuloa. Jäljempänä tarkasteltavat kaksi ILO-sopimusta julkaistiin vielä lähempänä voimaantuloajankohtaa.

144 Sopimuksen sisällöstä ks. Koskinen 1986 s. 214-215.

145 Hallituksen esityksessä (HE 39/1959 vp.) käytettiin sopimuksesta suomennosta "sopimus, joka koskee itsenäisissä maissa alkuasukkaina ja muiden heimoasteella tai vastaavissa oloissa elävien väestöryhmien suojelua ja sulauttamista".

146 Kun ILO-sopimus 107 edusti pyrkimystä sulauttaa alkuperäiskansat valtaväestöön, uuden sopimuksen lähtökohtana on päin vastoin alkuperäiskansojen kulttuurin ja kielen säilyttäminen, ks. mm. HE 306/1990 vp.

yksiselitteisesti siitä, että Suomen saamelaiset kuuluvat sopimuksen piiriin: "Suomessa yleissopimuksen tarkoittamaa alkuperäiskansaa ovat saamelaiset, joita on maassamme 5 700 henkeä." Johtopäätöksenä oli: "Yleissopimuksen voimaansaattaminen edellyttää muutoksia Suomen lainsäädäntöön lähinnä saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien osalta. Siten sen voimaansaattaminen ei ole tässä vaiheessa mahdollista." (ks. myös SoVL 11/1990 vp. ja UaVM 26/1990 vp.). Saamelaisten perinteisestä oikeudesta maahan ks. Korpijaakko 1989.

Yleissopimuksen määräykset muun muassa alkuperäiskansojen oikeudesta maahan ovat olleet saamelaisasiain neuvottelukunnan keskeisenä lähtökohtana saamelaislakia koskevan ehdotuksen (KM 1990: 32) laadinnassa (ks. myös PeVL 3/1990 vp.).

3. Ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisratkaisujen ja niiden oikeusvaikutusten arviointia

3.1. Kansainvälisen työjärjestön sopimusten erityispiirteistä

Ihmisoikeussopimuksiksi luonnehdittavien ILO-sopimusten voimaansaattamiskäytäntö poikkeaa muiden ihmisoikeussopimusten yhteydessä omaksutuista ratkaisuista muun muassa siten, ettei 1980-luvulla säännönmukaiseksi muodostunut ihmisoikeussopimusten laintasoinen voimaansaattaminen ole koskenut ILO-sopimuksia. Kansainvälisen työjärjestön ihmisoikeussopimusten hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa on seurattu samoja ILO:n perussäännön 19 artiklasta aiheutuvia ratkaisuja kuin yleensäkin ILO-sopimusten yhteydessä. Jo tästä syystä on ollut perusteltua käsitellä ILO-sopimukset erillään muiden ihmisoikeussopimusten yhteydessä omaksumastani periodisoinnista.

ILO-sopimusten eduskuntahyväksymisen perusteena on viitattu hallitusmuodon 33 §:n säännökseen sellaisissakin tapauksissa, joissa lainsäädännön katsotaan jo valmiiksi vastaavan sopimusmääräyksiä ja joissa eduskunnan suostumuksen tarpeelle ei ole esitetty muutakaan valtiosääntöoikeudellista perustetta (ks. myös Raunila-Härmälä 1986 s. 192-193).[147]

Huolimatta siitä, että sopimusten säännönmukainen eduskuntakäsittely on seurannut Suomen omaksumasta tavasta soveltaa ILO:n perussäännön 19 artiklan määräystä, kyseessä on valtionsisäisesti arvioiden valtiopäiväjärjestyksen 69.2 §:n tarkoittama tilanne (Hidén 1986 s. 136; ks. myös Raunila-Härmälä 1986 s. 193-194).[148] Jos sopimusmääräykset eivät kuulu "lainsäädännön alaan" edes siinä mielessä, että Suomen katsottaisiin niissä sitoutuvan pitämään voimassa tietynsisältöinen lainsäädäntö, hallitusmuodon 33 §:n säännös ei lainkaan liity asiaan. Jos taas ILO-sopimuksen katsotaan – perinteisen ristiriitakriteerin tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhteydessä omaksutun aineellisen kriteerin nojalla – kuuluvan lainsäädännön alaan, johtopäätöksenä tulisi olla sopimusmääräysten laintasoinen voimaansaattaminen (Hidén 1986 s. 136). Kummassakin tapauksessa tähänastinen käytäntö on valtiosääntöoikeudellisesti virheellinen. Perustuslakivaliokunnan tuoreiden lausuntojen (PeVL 2/1990 vp. ja

147 Viimeksi tarkastellun sopimuksen nro 169 yhteydessä viitattiin ILO:n perussäännön 19 artiklaan perusteena sopimuksen antamiselle eduskunnan käsiteltäväksi, vaikka hallitus ei ehdottanut sen ratifiointia. Tämän jälkeen hallituksen esityksen (HE 306/1990 vp.) teksti kuitenkin jatkui: "Edellä olevan perusteella ja hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti ehdotetaan, että Eduskunta ei tässä vaiheessa hyväksyisi...".

148 Tapauksissa, joissa hallitus ei ehdota ratifiointia, sopimuksen antaminen eduskunnan käsiteltäväksi perustuu ILO:n perussäännön 19 artiklaan ja valtiopäiväjärjestyksen 34 §:n säännökseen.

PeVL 18/1990 vp.) valossa ILO-sopimusten voimaansaattamisessa noudatettu käytäntö on moitteeton vain siltä osin kuin sopimusmääräykset merkitsevät sitoutumista ylläpitämään tiettyä voimassa olevaa lainsäädäntöä asiassa, joka "Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan" ei sinänsä edellyttäisi lain tasolla tapahtuvaa sääntelyä.

Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta ei ole pyydetty ILO-sopimusten ratifioinnille ja voimaansaattamiselle (Raunila-Härmälä 1986 s. 195), vaikka eräät niistä ovat liittyneet maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluviin asioihin (Raunila-Härmälä 1986 s. 187 ja 189). Ihmisoikeussopimuksiksi luonnehdituista ILO-sopimuksista Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövallan kannalta relevantteina on mainittu ainakin sopimukset 118 ja 151 (ks. Raunila-Härmälä 1986 s. 194 ja 196). *Marjatta Raunila-Härmälän* (1986 s. 199) mukaan tästä seuraisi, etteivät kyseiset sopimukset olisi voimassa Ahvenanmaan maakunnassa, vaikka Suomi on kansainvälisoikeudellisesti vastuussa niiden mahdollisista loukkauksista.

Pidän tällaista lausumaa liian erittelemättömänä. Vaikka katsottaisiin, etteivät kyseiset sopimusmääräykset kohdistu oikeusjärjestykseen muodollisesti kuuluvina normeina Ahvenanmaan maakuntapäiviin ja viranomaisiin, näiden on otettava ratkaisuissaan huomioon Suomen kansainvälisoikeudelliset velvoitteet. Ilman maakuntapäivien hyväksymistä ratifioitujen maakunnan lainsäädäntökompetenssin alaan kuuluvien kansainvälisten sopimusten asema suhteessa Ahvenanmaan viranomaisiin on samanlainen kuin kansainvälisten sopimusten asema yleensä Skandinavian maissa. Vaikka sopimusmääräykset eivät kohdistuisi oikeusnormeina Ahvenanmaan viranomaisiin, ne voidaan ottaa huomioon *standardeina*, joiden tosiasiallinen vaikutus voi olla huomattavakin.

Kun järjestely kuitenkin selvästi poikkeaa Suomessa yleisesti noudatetuista ratkaisuista, kyseessä on epäkohta. Se voidaan paikantaa Ahvenanmaan (vanhaan) itsehallintolakiin (670/51), joka ei lainkaan viittaa mahdollisuuteen hankkia maakuntapäivien hyväksyminen asetuksentasoisesti voimaansaatettavalle sopimukselle. Laki viittaa suostumuksen hankkimiseen ainoastaan sopimusten voimaansaattamis*laeille* (11.2 §:n 19 kohta, vrt. uuden itsehallintolain 59.2 § jossa asetuksentasoisen voimaansaattamisen mahdollisuus on otettu huomioon). Muiden kuin ILO-sopimusten yhteydessä ongelma on usein ratkaistu voimaansaattamalla sopimus laintasoisesti silloinkin kun siihen ei olisi ollut muuta perustetta kuin sopimusmääräysten kohdistuminen Ahvenanmaan maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvaan asiaan, mutta käytäntöä ei ole ulotettu ILO-sopimuksiin (Raunila-Härmälä 1986 s. 191). Uusi Ahvenanmaan itsehallintolaki ja eräät perustuslakivaliokunnan kannanotot (ks. PeVL 2/1984 vp., PeVL 2/1990 vp. ja PeVL 18/1990 vp.) mahdollistavat käytännön, jossa ILO-sopimusten voimaansaattamiselle vastaisuudessa tarvittaessa hankitaan Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen voimaansaattamisaktin normihierarkkisesta tasosta riippumatta.[149]

Uudenkin itsehallintolain mukaan maakuntapäivien hyväksyminen hankitaan sopimuksen voimaansaattamiselle, ei itse kansainvälisoikeudelliselle sitoutumiselle. Tästä syystä voi edelleen erehdyksessä syntyä tilanteita, joissa sopimuksen valtionsisäinen asema Ahvenanmaalla vastaa Skandinavian maiden tilannetta ja mahdollistaa ainoastaan *standardivaikutuksen*. Jos sopimusmääräysten muuta valtakuntaa heikompi asema Ahvenanmaalla johtaisi tällaisessa tapauksessa sopimusloukkaukseen, Suomi olisi kansainvälisoikeudellisesti vastuussa siitä (ks. myös PeVL 2/1984 vp., PeVL 2/1990 vp. ja PeVM 15/1990 vp.). Jos tällaisten tilanteiden mahdollisuus haluttaisiin estää valtiosääntöisin ratkaisuin, Suomessa olisi siirryttävä yhdysvaltalaiseen malliin, jossa liittovaltion solmimat sopimukset menevät ristiriitatilanteissa osa-

149 Raunila-Härmälä (1986 s. 198-199) viittaa toiseen mahdollisuuteen ongelman ratkaisemiseksi. ILO:n perussäännön 35 artikla sisältää nimittäin eräänlaisen alueellisen varaumamenettelyn itsehallinnollisten alueiden osalta.

valtiolainsäädännön edelle myös osavaltioiden toimivaltaan aineellisesti kuuluvissa asioissa.150

Viime vuosikymmeninä Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten valtionsisäistä voimaansaattamista tarkoittavissa blankettiasetuksissa on käytetty epäselvää muotoilua, jonka mukaan sopimus "tulee Suomen osalta voimaan" tiettynä ajankohtana. Sanamuoto, jota on ihmisoikeussopimuksiksi luetuista ILO-sopimuksista käytetty vuonna 1963 voimaansaatetusta samapalkkaisuussopimuksesta (nro 100) lähtien, näyttää viittaavan yleissopimuksen kansainvälisoikeudelliseen voimaantuloon ja jättää siten epäselväksi blankettiasetuksen merkityksen sopimusmääräysten muuntamisessa valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen sisältyviksi normeiksi.

3.2. Periodisointi on vain kuvaus

Muiden kuin ILO-sopimusten yhteydessä käyttämäni periodisointi on yritys havainnollistaa ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisratkaisuissa viime vuosikymmeninä tapahtuneita muutoksia. Yleisenä kehityssuuntana on ollut suhtautumisen muuttuminen asteittain "vakavammaksi". Sopimusten mieltäminen Suomea oikeudellisesti sitoviksi, eduskunnan hyväksymisen pyytäminen ihmisoikeussopimusten ratifioinnille, laintasoinen voimaansaattaminen ja sopimusmääräysten valtionsisäisen sovellettavuuden tiedostaminen ovat tulleet asteittain säännönmukaisiksi.

Sijoitin vuonna 1971 voimaansaatetun UNESCO-yleissopimuksen (SopS 59/71) ensimmäiseen vaiheeseen ja vuonna 1970 ratifioidun rotusyrjintäsopimuksen (SopS 37/70) puolestaan toiseen vaiheeseen. Vaiheiden rajalinjana olen käyttänyt vuotta 1970, jolloin UNESCO-sopimuksen voimaansaattamismuoto oli jo asiallisesti ratkaistu (ks. Kansainvälisten... 1966-67 liite 2).

Joukkotuhontasopimuksen (SopS 4-5/60) ja Geneven neljän yleissopimuksen (SopS 7-8/55) voimaansaattamisratkaisut vastasivat varhaisesta ajankohdastaan huolimatta vasta "toisessa vaiheessa" vakiintuneita muotoja. Muilta osin "ensimmäisen vaiheen" sopimuksille ei YK:n peruskirjaa lukuun ottamatta lainkaan pyydetty eduskunnan hyväksymistä. Pidän tuon ajan käytäntöä valtiosääntöoikeudellisesti virheellisenä, sillä kaikki ihmisoikeussopimukset ovat kuuluneet hallitusmuodon 33 §:n tarkoittaman "lainsäädännön alan" piiriin ainakin siinä mielessä, että ne ovat asettaneet Suomelle velvoitteen ylläpitää sopimusten edellyttämää lainsäädäntöä.

Käytetty periodisointi ei merkitse, että ensimmäisessä tai toisessa vaiheessa voimaansaatetut ihmisoikeussopimukset olisivat yksin ratifiointiajankohdan vuoksi oikeusvaikutuksiltaan heikommassa asemassa kuin kolmannessa vaiheessa ratifioidut. Esimerkiksi laintasoisena voimaansaatetun KP-sopimuksen suora sovellettavuus tuomioistuimissa ei ole Euroopan ihmisoikeussopimusta vähäisempi sen vuoksi, ettei eduskunta sen käsittelyssä selvästi esittänyt sopimusmääräysten välitöntä soveltamista korostavaa lausumaa (vrt. PeVL 2/1990 vp.)

150 Kansainvälisoikeudellisia ratkaisumahdollisuuksia olisivat toisaalta Ahvenanmaata koskevan varauman liittäminen sopimuksiin, joille ei ole saatu maakuntapäivien hyväksymistä, ja sopimusten ratifioimatta jättäminen jos tällainen varauma ei ole sallittu, ja toisaalta Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen suvereniteetti. Ks. myös PeVL 2/1984 vp.

3.3. Laintasoisuus muodostunut säännönmukaiseksi – mitä siitä seuraa?

Kuvaamassani "kolmannessa vaiheessa" ihmisoikeussopimusten laintasoinen voimaansaattaminen on muodostunut pääsäännöksi. Pidän tätä perustuslakivaliokunnan tuoreissa kannanotoissa (PeVL 2/1990 vp.; PeVL 18/1990 vp.) omaksuttua linjaa valtiosääntöoikeudellisesti oikeana. Hallitusmuodon 33 §:ssä ja valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:ssä käytetyn "lainsäädännön ala" -käsitteen perinteisellä ristiriitakriteeriin perustuvalla tulkinnalla ei ole ainakaan uusia kannanottoja vahvempaa perustaa Suomen valtiosäännössä.

Perimmältään ongelma liittyy siihen, ettei Suomen perustuslaeissa ole yleisesti säännelty lainsäätäjän ja asetuksenantajan välistä toimivallanjakoa aineellisin kriteerein.[151] Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä käytetty aineellinen kriteeri[152] on mielestäni valtiosääntöoikeudellisesti paremmin perusteltu kuin perinteinen ristiriitakriteeri ja puoltaa ihmisoikeussopimusten voimaansaattamista vastaisuudessa aina laintasoisina. Samoin valiokunnan käyttämä toinen kriteeri[153], jolla viitattiin kotimaisen perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten väliseen asialliseen yhteyteen, koskee nykyisen hallitusmuodon II luvun perusoikeusluettelon suppeudesta huolimatta ainakin suurinta osaa ihmisoikeussopimuksista, jos perusoikeusluetteloa olennaisesti laajennetaan perusoikeusuudistuksen yhteydessä.

Kansainvälisten sopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevia perustuslainsäännöksiä (HM 33 § ja VJ 69 §) uudistettaessa perustuslakivaliokunnan tuore tulkintalinja olisi mielestäni syytä kirjata myös perustuslain tekstiin. Oikeusvaltiollista legaliteettivaatimusta vahvistaisi myös lainsäätäjän ja asetuksenantajan toimivallanjaon yleinen määritteleminen aineellisin kriteerein perustuslain tekstissä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetty kriteeristö tarjoaa ainakin eräitä lähtökohtia tällaiselle uudistukselle. Esimerkiksi "yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttava sääntely" voitaisiin määritellä lainsäätäjän yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvaksi.[154]

> Eräs lainsäädännön alaa koskeva aineellinen luonnehdinta on esitetty hallituksen esityksen laatimisohjeissa, joissa ensimmäiseksi ehdotetaan selvitettäväksi millaiset säännökset on tarpeen sijoittaa lakiin. Valmistelijoita ohjataan seuraavin kriteerein:
>
> "Viranomaisia koskevista säännöksistä organisaation perusteita ja viranomaisten toimivaltaa kansalaisiin nähden koskevat säännökset on miltei aina sijoitettava lakiin. Samoin olisi lakiin sijoitettava säännökset kansalaisten henkilökohtaisesta asemasta ja heidän keskinäisistä suhteistaan sekä julkisoikeudellisten oikeuksien ja velvollisuuksien perustamisesta kansalaisille." (Hallituksen... 1980 s. 10)

---

151 Ks. hallitusmuodon 2 ja 28.1 §. Kuten perustuslakivaliokuntakin toteaa, monet hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännökset edellyttävät laintasoista sääntelyä. Suomen nykyinen perusoikeussäännöstö on kuitenkin huomattavasti suppeampi kuin kansainvälinen ihmisoikeusnormisto, mistä syystä läheskään kaikki ihmisoikeusmääräykset eivät edellytä laintasoista voimaansaattamista pelkästään hallitusmuodon perusoikeussäännöstön vuoksi. Ks. myös Sipponen 1965 s. 234-344, 387-424 ja 460-527; Tuori 1983 s. 460-483 ja 494-500; KM 1974: 27 s. 76-80; KM 1983: 49 s. 44-46.

152 "... sellainen yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttava sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla" (PeVL 2/1990 vp.).

153 "... hallitusmuodon mukaan joistakin tällaisista oikeuksista ja vapauksista on säädettävä lailla" (PeVL 2/1990 vp.).

154 Sekä valtiosääntökomitea (KM 1974: 27 s. 76-80) että valtiosäännön tarkistamiskomitea (KM 1983: 49 s. 44-46) puolsivat asetuksenantovallan piirin määrittelyä perustuslaissa. Erääksi kriteeriksi on tällöin ehdotettu, että "kansalaisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyvät seikat säädetään lain tasolla" (KM 1983: 49 s. 45). Valtiosääntökomitea puolestaan katsoi yksimielisesti, että "lain alaan tulisi kuulua säännökset yksilöiden henkilökohtaisesta asemasta ja heidän keskinäisistä suhteistaan sekä julkisoikeudellisten oikeuksien ja velvollisuuksien perustamisesta yksilöille" (KM 1974: 27 s. 80).

3.4. Aikaisempien voimaansaattamisratkaisujen täydentäminen

Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta on ehdottanut kokonaiskartoitusta Suomen solmimista ihmisoikeussopimuksista. Siinä tulisi ehdotuksen mukaan muun muassa "arvioida uudelleen kunkin sopimuksen valtionsisäisen voimaansaattamisen muoto".[155] Kun laintasoisuus on 1980-luvun lopulla muodostunut ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisessa säännönmukaiseksi, pidän perusteltuna ainakin tärkeimpien asetuksentasoisesti voimaansaatettujen ihmisoikeussopimusten korottamista jälkikäteen laintasoisiksi. Norjassa ja Tanskassa vireillä oleva selvitystyö ihmisoikeussopimusten inkorporoinnista saattaa tarjota arvokkaita virikkeitä näille ratkaisuille.

Neuvottelukunnan ehdottaman kokonaiskartoituksen tulisi mielestäni koskea myös ihmisoikeussopimuksiin tehtyjä varaumia ja Suomen sitoutumista sopimusten kansainvälisiin valvontajärjestelyihin. Suomi ei ole antanut rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen 14 artiklan tarkoittamaa selitystä sopimuksella perustetun rotusyrjinnän vastaisen komitean toimivallasta ottaa vastaan Suomeen kohdistuvia yksilövalituksia, vaikka eduskunta on antanut suostumuksensa selitykselle jo 21 vuotta sitten. Syystä tai toisesta Suomi ei ole myöskään liittynyt syrjintää opetuksen alalla koskevan UNESCO-yleissopimuksen lisäpöytäkirjalla luotuun valvontajärjestelmään. Edelleen Suomi on pysyttäytynyt eräiden ihmisoikeussopimuksiksi luonnehdittavien sopimusten ulkopuolella.

Ainakin naisten valtiollisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja pakolaissopimukseen lisäpöytäkirjoineen liittyy Suomen tekemiä varaumia, jotka jo toteutettujen lainmuutosten johdosta olisi mahdollista poistaa. Samoin olisi mahdollista laajentaa ulkomaalaisten sosiaaliturvaa koskevaan ILO-sopimukseen numero 118 liittyvää sitoutumista. Pidän perusteltuna myös joukkotuhontasopimukseen tehdyn tasavallan presidentin immuniteettia koskevan varauman poistamista. Kokonaiskartoituksen yhteydessä olisi lisäksi selvitettävä tarve ihmisoikeussopimuksiin tehtyjen muidenkin varaumien voimassa pitämiseen.

Ihmisoikeussopimusten laintasoinen voimaansaattaminen ei ole ainakaan toistaiseksi ulottunut Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksiin. Saattaa olla, että näihin sopimuksiin liittyvät erityispiirteet puoltavat vastaisuudessakin muista ihmisoikeussopimuksista poikkeavaa voimaansaattamismuotoa. Asia edellyttää erillistä tutkimusta ylipäätään ILO-sopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamisratkaisuista.

3.5. Voimaansaattamistekniikassa on korjattavaa

Katsaus Suomen solmimien ihmisoikeussopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamisratkaisuihin osoittaa, että noudatettuihin menettelytapoihin liittyy suhteellisen helposti korjattavia teknisiä epäjohdonmukaisuuksia ja puutteita. Blankettilakien kirjoittamistekniikkaan liittyy ainakin kolme teknisluonteista epäkohtaa.[156]

(1) Lain nimikkeessä käytetään edelleen termiä "hyväksyminen", vaikka *Kaarlo Kairan*

---

155 Ulkoasiainministeriön lehdistötiedote 21.12.1990 nro 399 s. 6. Osallistuin kyseisen asiakirjan laatimiseen.

156 Neljäntenä ongelmana on blankettilakien johtolausetekniikka, jossa valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:n säännökseen on viitattu vain VJ 67 §:n ohella mutta ei muissa voimaansaattamislaeissa. Käytäntö vastaa Lainvalmistelijan oppaassa (1973 s. 8) ja hallituksen esityksen laatimisohjeissa (Hallituksen... 1980 s. 41 ja 49) esitettyjä johtolausemalleja. En pidä sitä ihmisoikeussopimusten valtionsisäistä sovellettavuutta vaikeuttavana.

väitöskirjasta (1932)[157] lähtien on ollut selvää, että laki liittyy nimenomaan sopimusmääräysten valtionsisäiseen voimaansaattamiseen.

> Käytännön epäjohdonmukaisuus on saanut tiivistetyn ilmauksensa Lainlaatijan oppaassa (1973 s. 7), jossa samalla sivulla ensin korostetaan, ettei blankettilain käsittely merkitse itse sopimuksen hyväksymistä, ja sitten siirrytään hyväksymistermiä käyttäviin blankettilain nimike-esimerkkeihin. Nimikekäytännön perusteluna esitetään vain "vakiintunut käytäntö". Ks. vastaavasti hallituksen esityksen laatimisohjeet (Hallituksen 1980 s. 41 ja 49).

(2) Blankettilait on kirjoitettu yleisluonteiseen muotoon. Niiden mukaan sopimusmääräykset ovat Suomessa laintasoisina voimassa "mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan".[158] Perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan muiden valiokuntien uudet kannanotot puoltavat siirtymistä käytäntöön, jossa joko sopimuksen kaikki määräykset saatetaan voimaan laintasoisina, tai laki nimenomaisesti ilmaisee, mitkä sopimusmääräykset on luettu "lainsäädännön alaan" kuuluviksi (näin myös Kuosma 1990a s. 479). Esimerkiksi tanskalainen valtiosopimusten voimaansaattamiskäytäntö tarjoaa hyödyllisiä malleja molemmista kirjoittamistavoista.

(3) Ja kolmanneksi voimaansaattamiskäytäntö on ollut epäyhtenäinen sen suhteen, miten ilmaistaan voimaansaattamissäännöksen merkitys sopimusmääräykset valtionsisäisen oikeusjärjestyksen osaksi siirtävänä normina.[159]

Kaikki kolme epäkohtaa ovat omiaan hämärtämään voimaansaattamislain merkityksen sopimusmääräysten muuntamisessa osaksi valtionsisäisesti sovellettavaa oikeusjärjestystä. Siten ongelma ei ole vain lakitekninen.[160] Blankettilain oikeusvaikutukset kävisivät selkeämmin esiin sen tekstistä, jos laki muotoiltaisiin esimerkiksi seuraavaan tapaan:

> Laki
> taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta
>
> Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:
>
> Tammikuun 3 päivänä 1976 Suomea kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi tulleen Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 16 päivänä joulukuuta 1966 hyväksymän taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen määräykset ovat lakina voimassa Suomessa.
>
> ---
>
> Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1992.

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on esitetty kritiikkiä blankettimenettelyn käyttöön kansainvälisten sopimusten voimaansaattamismenetelmänä (ks. mm. Kaira 1932 s. 363 ja 396; Karapuu 1971 s. 50-51 ja 61; Saraviita 1971 s. 146-148; Rosas 1973 s. 512-513).[161] Kuten

---

157 Kaira käsitteli nimenomaisesti voimaansaattamislain nimikettä s. 329-331. Ks. myös Meres-Wuori 1990 s. 168, joka puoltaa voimaansaattamistermin käyttöä lain nimikkeessä.

158 Tältäkin osin käytäntö seuraa lainvalmistelijoiden käyttöön laadittuja hallinnollisia ohjeita (ks. Lainvalmistelijan opas 1973 s. 8; Hallituksen... 1980 s. 41).

159 Käytettyjä sanontoja ovat ainakin "ovat... voimassa", "tulevat.. voimaan", "tulevat Suomen osalta voimaan" ja "ovat Suomessa voimassa". Lainvalmistelijan oppaassa (1973 s. 8) ja hallituksen esityksen laatimisohjeissa (Hallituksen... 1980 s. 41) käytetään muotoilua "ovat... voimassa".

160 *Olavi Heinonen* (1991 s. 72) toteaa oikeutetusti: "Suomalaisen lainkäyttäjän kannalta ensimmäiseksi ongelmaksi monen sopimuksen soveltamista harkittaessa nousee sopimuksen voimaansaattamistapa Suomen sisäisessä lainsäädännössä."

161 Jo järjestelmää luotaessa korostettiin, että blankettilakiin olisi turvauduttava "vain poikkeustapauksessa" (KM 1922: 2 s. 4).

myös *Leif Sevón* (1974 s. 202) toteaa, kritiikki on suurelta osin liittynyt blankettilakimenettelyn sinänsä helposti korjattaviin teknisluontoisiin epäkohtiin. Osittain kritiikki puolestaan on perustunut siihen, ettei esimerkiksi suomalaisilla tuomioistumilla ole ollut tapana viitata blankettimenettelyssä voimaansaatettuihin sopimuksiin.

Mielestäni nimenomaan ihmisoikeussopimuksiin liittynyt viime vuosien kehitys on olennaisesti muuttanut tilannetta. Kun Suomessakin on muun muassa eduskunnan nimenomaisten kannanottojen kautta tiedostettu blankettimenettelyssä voimaansaatettujen ihmisoikeusmääräysten sovellettavuus tuomioistuin- ja viranomaisratkaisujen perustana, blankettilakimenettelystä luopumiselle esitetyt perustelut eivät enää päde tältä osin. Ihmisoikeussopimusten aseman korostuminen ja niiden kansainvälisten valvontaelinten tulkintojen dynaamisuus päin vastoin puoltavat pitäytymistä Suomessa omaksutussa ratkaisussa, jossa sopimusmääräykset ovat sellaisinaan (muodollisesti blankettilain välityksellä) osa valtionsisäisesti sovellettavaa oikeusjärjestystä.[162] Tanskassa ja Norjassa valmistellaan parhaillaan ainakin tärkeimpien ihmisoikeusvelvoitteiden inkorporointia suomalaista blankettilakia vastaavassa menettelyssä. Ihmisoikeuksien noudattamisen kannalta järjestely on sekä varmempi että joustavampi kuin lainsäätäjän kertaalleen suorittama aineellisen lainsäädännön harmonisointi sopimusmääräysten kanssa.

Johtopäätökseni on siten, että blankettilakimenettelyä tulisi edelleen käyttää ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisessa. Tämä ei tietenkään estä huolehtimasta *myös* aineellisen lainsäädännön muuttamisesta sopimusmääräyksiä vastaavaksi. Kantani poikkeaa esimerkiksi *Ilkka Saraviidan* toisenlaisessa tilanteessa esittämästä (1971 s. 187) suosituksesta, jonka mukaan vilkkaaseen käyttöön tulevat sopimusmääräykset tulisi voimaansaattaa asiasisältöisellä lailla.[163]

Blankettilakien merkitystä sopimusmääräysten valtionsisäisessä voimaansaattamisessa korostaisi, jos luovuttaisiin blankett*iasetuksen* antamisesta sellaisissa tapauksissa, joissa sitä käytetään vain sopimuksen kansainvälisoikeudellisen voimaantuloajankohdan ilmoittamiseen. Jo Kaira (1932 s. 391-392) liitti blankettiasetuksen tarpeen niihin tilanteisiin, joissa sopimusmääräyksillä ennakoidaan olevan reaalista valtionsisäistä sovellettavuutta.

Jotta ihmisoikeussopimuksia tosiasiallisesti sovellettaisiin lainkäytössä ja hallinnossa, ei riitä että niiden valtionsisäinen asema on soveltamisen *oikeudellisesti* mahdollistava. *Tosiasiallinen* soveltaminen edellyttää myös sopimusten julkaisukäytännön kehittämistä. Nykyisin ihmisoikeussopimuksetkin julkaistaan vain säädöskokoelman sopimussarjassa, joka harvoin on esimerkiksi alioikeustuomareiden käytettävissä (ks. laki kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta 360/82 ja myös Sevón 1974 s. 205).

3.6. Onko voimaansaattamisratkaisujen avulla tehtävissä jaottelu "self-executing" -luonteisiin ja muihin sopimusmääräyksiin?

Sopimuksen laintasoinen ja erityisesti blankettilakitekniikkaa toteuttava voimaansaattaminen synnyttävät presumtion siitä, että sopimusmääräyksillä on sovellettavuutta tuomioistuinten ja muiden viranomaisten ratkaisutoiminnassa. Uusimpien ihmisoikeussopimusten yhteydessä eduskunnan valiokunnat ovat sisällyttäneet mietintöihinsä tai lausuntoihinsa nimenomaisia

---

162 Ks. myös Lainlaatijan opas (1973 s. 6), jossa blankettilain käytön voimaansaattamismuotona todetaan edellyttävän, "että sopimuksen lainsäädännön alaa koskevat määräykset ovat niin selkeät, että ne voidaan sellaisenaan sisällyttää oikeusjärjestykseemme ja saattaa asianomaisten noudatettaviksi".

163 Vrt. myös Rosas 1988a s. 73 sekä Karapuu 1971 s. 76, jossa on ehdotettu kokonaan luovuttavaksi blankettilaeista. Ehdotus tosin liittyy sellaiseen monistiseen malliin, jossa jo sopimuksen hyväksyminen tekisi siitä valtionsisäisestikin voimassa olevan.

kannanottoja sopimusmääräysten suorasta sovellettavuudesta.

Olen toisessa pääluvussa päätynyt kantaan, jonka mukaan monistisissa maissa kehiteltyjen suoraan sovellettavien ja muiden sopimusmääräysten erottelukriteerien (niin sanottu self-executing -doktriini) lähin vastine dualistisen perusratkaisun maissa liittyy sopimuksen voimaansaattamismuodon valintaan. Suomessa ainakin niillä sopimuksilla, jotka on saatettu valtionsisäisesti voimaan blankettilailla, on sovellettavuutta konkreettisessa ratkaisutoiminnassa. Tämä ei merkitse, ettei sopimusmääräyksen kirjoittamistapa lainkaan vaikuttaisi siihen *millä tavoin* määräykseen tukeudutaan esimerkiksi tuomioistuinpäätöksessä. Viime kädessä sopimusmääräyksen vaikutustapa on ratkaistavissa vain kussakin konkreettisessa tapauksessa, sillä myös tapauksessa sovellettavat muut säädökset osaltaan vaikuttavat sopimusmääräyksen soveltamiseen. Viittaan toisessa pääluvussa esitettyyn *normifragmentin* käsitteeseen. Myös valtiotasolle kohdistuvana kirjoitettu sopimusmääräys voi toimia tuomioistuinratkaisun perusteena, jos tapauksessa sovellettava kansallinen säännöstö täydentää ihmisoikeusmääräyksen ilmaisemia normifragmentteja siten, että ihmisoikeusnormi voi saada *periaate-* tai *sääntövaikutusta.*

Edellä sanotusta ei tule tehdä johtopäätöstä, ettei blankettiasetuksella ja asiasisältöisellä lailla tai pelkästään asetuksella voimaansaatettua ihmisoikeussopimusta voitaisi lainkaan soveltaa suomalaisissa tuomioistuin- tai viranomaisratkaisuissa. Ihmisoikeussopimuksen määräyksillä voi olla lopputuloksen kannalta ratkaisevakin vaikutus niiden voimaansaattamiseksi säädetyn aineellisen lain soveltamisala- ja tulkintakysymyksissä.[164]

Asetuksella voimaansaatettujen ihmisoikeussopimusten määräysten asema suomalaisessa muodollisessa normihierarkiassa on asetuksen taso. Tämä ei estä niiden vaikutusta kansallisten lakien tulkinnassa eikä edes niiden suoraa soveltamista. Asetuksentasoisuus ei myöskään merkitse, ettei sopimusmääräyksille voitaisi antaa suurikin paino punninnan luonteisissa ratkaisutilanteissa. Mutta niissä tilanteissa, joissa ihmisoikeusmääräystä olisi sovellettava itsenäisenä sääntönä, asetuksentasoinen sopimusmääräys ei voi ristiriitatilanteessa saada yleistä etusijaa laintasoiseen muuhun säädökseen nähden. Sen sijaan asetuksentasoisuus ei estä käyttämästä ihmisoikeusnormia kansallisen lain supistavan tai laajentavan tulkinnan perusteena, milloin tällaiselle tulkinnalle ei ole selvää laintasoista estettä. Tällaista tilannetta voidaan luonnehtia asetuksentasoisen sopimusmääräyksen "etusijaksi". Luonnehdinta ei kuitenkaan ole välttämätön, sillä samaan lopputulokseen päädytään *presumtiosäännön* avulla: kun mikään ei osoita lainsäätäjän tarkoittaneen poiketa asetuksentasoisesti voimaansaatetun sopimuksen määräyksistä, tuomioistuin voi soveltaa lakia siten että saavutetaan sopusointu sopimuksen kanssa.

Toinen tilanne, jossa asetuksentasoinen sopimus voi ristiriitatilanteessa saada etusijan kansalliseen lakiin nähden, on niin sanottu *monistinen sektori:* esimerkiksi ulkomaalaislain (378/91) 1.1 §:n säännös tarjoaa perusteen asettaa ristiriitatilanteessa asetuksentasoisen pakolaissopimuksen määräykset lain omien säännösten edelle.

3.7. Oikeusvaikutukset ilman voimaansaattamista

Referenssimenetelmäksi kutsumieni Suomen lainsäädännössä käytettyjen ristiriita- ja viittaussäännösten mukaan sopimusmääräysten sovellettavuuden ja etusijan perusteena ei ole tietyn kansainvälisen sopimuksen oma voimaansaattamissäädös vaan sopimuksen Suomeen kohdistuva kansainvälisoikeudellinen sitovuus (ks. esimerkiksi juuri mainittu ulkomaalaislain 1.1 §).

164 Viittaan esimerkkinä rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen ja rikoslain 13 luvun 5-6 §:n säännösten suhteeseen.

Ainakin näiden säännösten kattamien *monistisien sektoreiden* piirissä ihmisoikeussopimuksilla voi olla suoraa sovellettavuutta kokonaan riippumatta voimaansaattamissäädöksen muodosta ja jopa siitä, onko juuri kyseistä sopimusta lainkaan saatettu valtionsisäisesti voimaan Suomessa.[165]

Kolmannessa pääluvussa esitetty Skandinavian maiden tarkastelu osoitti, että valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen muodollisesti sisältymättömien ihmisoikeussopimusten asiallinen vaikutus voi soveltamistilanteissa olla huomattava. Oikeusjärjestyksen ulkopuolisilla *standardeilla* voi ratkaisutilanteissa olla *periaate-* tai *sääntövaikutus*. Suomen oikeusjärjestys ei aseta periaatteellista estettä tällaiselle vahvalle standardivaikutukselle. Esimerkiksi ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen tai Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöprosessissa laadittuihin ihmisoikeusasiakirjoihin olisi mahdollista tukeutua standardeina suomalaisissa tuomioistuinratkaisuissa.

Erityistapauksen muodostavat sellaiset ihmisoikeussopimukset, joiden voimaansaattamiseen ei aikanaan ole pyydetty Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta, vaikka asiallisesti sellainen olisi ollut Ahvenanmaan (vanhan) itsehallintolain (670/51) mukaan tarpeen. Tällaisessa tilanteessa ei tule tehdä kategorista johtopäätöstä, jonka mukaan maakunnan viranomaiset eivät lainkaan voisi tukeutua kyseiseen ihmisoikeussopimukseen. Suomen kansainvälisoikeudellisesta velvoittautumisesta seuraa maakunnankin viranomaisiin kohdistuva velvollisuus ottaa kyseiset sopimusmääräykset huomioon niin pitkälle kuin oikeusjärjestykseen muodollisesti kuuluvat oikeusnormit sallivat.

> Erikoistapauksissa kansainvälinen sopimus voi itse sisältää järjestelyjä, joilla sen määräyksille pyritään aikaansaamaan joitakin valtionsisäisiä vaikutuksia jo ennen kansainvälisoikeudellista voimaantuloa. Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32-33/80) 18 (b) artikla sisältää viittauksen tällaisiin järjestelyihin. Esimerkkinä voidaan mainita Euroopan neuvoston erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen (SopS 80/89) vuodelta 1990 oleva viides lisäpöytäkirja, jonka 4 artikla kuuluu:
>
> "Ennen kuin tämä lisäpöytäkirja tulee voimaan 3 artiklan 1 ja 2 kappaleen mukaisesti allekirjoittajavaltiot suostuvat soveltamaan lisäpöytäkirjaa allekirjoittamispäivästä lukien väliaikaisesti, sikäli kuin se heidän omien perustuslakiensa mukaan on mahdollista."

3.8. Keihin voimaansaattamisen velvoittava vaikutus ulottuu?

Valtionsisäisesti voimaansaatetun ihmisoikeussopimuksen määräykset kuuluvat oikeusnormeina Suomen oikeusjärjestykseen. Ne kohdistuvat kaikkiin Suomen valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleviin fyysisiin ja juridisiin henkilöihin, julkisyhteisöt mukaanlukien (ks. myös Kaira 1932 s. 360). Ihmisoikeusnormit velvoittavat siten esimerkiksi kuntia ja evankelis-luterilaista kirkkoa (ks. myös Pellonpää 1991 s. 15-16). Ahvenanmaan maakunta ja sen viranomaiset ovat olleet Ahvenanmaan (vanhan) itsehallintolain (670/51) 11.2 §:n 19 kohdan säännöksen nojalla osittain – mutta vain osittain – erityisasemassa.

Suomen perustuslaeissa ei ole nimenomaista säännöstä siitä, missä muodossa yksityishenkilöihin kohdistuvia oikeusnormeja voidaan asettaa. Perusoikeussäännöksistä (hallitusmuodon

---

165 Toisaalta olen toisessa pääluvussa kuitenkin luonnehtinut referenssiä yhdeksi voimaansaattamismuodoksi. Sopimusmääräyksiä ei sovelleta Suomessa välittömästi kansainvälisoikeudellisen velvoittavuutensa nojalla vaan referenssimenetelmää toteuttavan viittaus- tai ristiriitasäännöksen välityksellä. Säännöksen ei kuitenkaan tarvitse alunperin liittyä juuri kyseiseen sopimukseen.

II luku) ja lainsäädäntövaltaa koskevista perustuslainsäännöksistä (perussäännöksenä hallitusmuodon 2.2 §) voidaan kuitenkin johtaa *lailla säätämisen* vaatimus ainakin siltä osin kuin yksityishenkilöille asetetaan ennestään laintasoisesti säätelemättömiä velvollisuuksia.[166] Erikoistapaus ovat *kriminalisoinnit,* joilta rikosoikeudellinen legaliteettivaatimus edellyttää laintasoisuutta (sen sisällöstä ks. Frände 1989, erityisesti s. 1-4 ja 263).

Ihmisoikeussopimukset eivät ole mitenkään periaatteellisesti eri asemassa yksityishenkilöihin kohdistuvien velvoitteiden kannalta. Esimerkiksi kriminalisointi voitaisiin Suomen oikeusjärjestyksessä toteuttaa voimaansaattamalla blankettilailla sellainen sopimusmääräys, jossa on täsmällisesti määritelty teon tunnusmerkistö sekä rangaistuslaji ja -asteikko (ks. vastaavasti Yhdysvaltain osalta Wright 1951 s. 77-78 ja Iwasawa 1986 s. 676). Toistaiseksi yhdenkään ihmisoikeussopimuksen yhteydessä ei ole menetelty näin, sillä kriminalisointeja vaativat ihmisoikeussopimukset (esimerkiksi rotusyrjinnän vastainen yleissopimus) on laadittu kansallista rikoslainsäädäntöä edellyttävään muotoon.

Periaatteessa asianmukaisesti voimaansaatetuilla ihmisoikeusmääräyksillä voi olla vaikutusta yksityisten välisissä suhteissa Suomen oikeusjärjestyksessä. Käytännössä tällainen *välitön horisontaali- tai Drittwirkung*-vaikutus on varsin rajoitettu. Sopimusmääräysten kirjoittamistapa ei täsmällisyysasteeltaan yleensä täytä niitä kriteerejä, joita legaliteettivaatimuksen johdosta tulee edellyttää säännöksiltä, joita voidaan lainkäytössä soveltaa yksityisiin kohdistuvia velvoitteita asettavina.[167]

Sen sijaan Suomessa voimaansaatetuilla ihmisoikeussopimuksilla on yleisesti *välillinen Drittwirkung*-ulottuvuus. Erityisen korostetusti se ilmenee *syrjinnän kieltävien* sopimusmääräysten (esimerkiksi rotusyrjinnän ja naisten syrjinnän vastaiset yleissopimukset) voimaansaattamisen yhteydessä säädettyjen lakien tulkinnassa ja soveltamisessa. Sama koskee *Kansainvälisen työjärjestön* yleissopimuksia, joiden perustaviin lähtökohtiin kuuluu työntekijöiden oikeuksien suojaaminen yksityisoikeudellisessa työsuhteessa. Ihmisoikeussopimukset voivat vaikuttaa myös rikosoikeudellisten säännösten tulkinnassa ja siten välillisesti johtaa yksityishenkilöidenkin rankaisemiseen.

Ihmisoikeussopimusten *välitöntäkään* horisontaalivaikutusta ei ole syytä sulkea pois. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklassa on eräitä määräyksiä, jotka sanamuotonsa mukaan kohdistuvat myös yksityisiksi luonnehdittaviin tahoihin:

> "1. Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu."
>
> "3. Sopimusvaltiot takaavat, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa."

---

166 Tästä niin sanotusta oikeusvaltiollisesta lakivarauksesta ks. Tuori 1983 s. 494-500, joka ulottaa sen koskemaan sekä yksilöiden oikeuksia että velvollisuuksia perustavia säännöksiä; ks. myös Viljanen 1991 s. 527-528.

167 Hallitusmuodon perusoikeussäännösten *Drittwirkung*-vaikutuksesta ks. Viljanen 1988a, missä muun muassa todetaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan antaneen perusoikeussäännöksille oikeudellista merkitystä myös yksityisten välisissä suhteissa (ks. PeVL 19/1985 vp.). Välittömästä ja välillisestä *Drittwirkung*-vaikutuksesta ks. myös Viljanen 1990a s. 261-262. Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten *Drittwirkung*-vaikutuksesta ks. van Dijk – van Hoof 1990 s. 15-20, jotka (mielestäni oikein) katsovat vaikutuksen riippuvan sopimusmääräysten valtionsisäisestä asemasta (s. 18). Ks. myös Drzemczewski 1983 s. 199-228, joka on tutkinut sopimusmääräysten *Drittwirkung*-vaikutusta eri sopimusvaltioissa.

Yleissopimuksen blankettilailla tapahtunut voimaansaattaminen on muuntanut 3 (1) artiklan määräyksen Suomen oikeusjärjestykseen sisältyväksi laintasoiseksi oikeusnormiksi, joka sellaisenaan velvoittaa myös yksityisen sosiaalihuollon laitoksia.[168] Vaikka 3 (3) artiklan varsinaisena adressaattina on sopimusvaltio, myös sen blankettilailla toteutettu voimaansaattaminen on ymmärrettävä siksi toimeksi, jolla Suomen valtio on "taannut" sopimuskohdan tarkoittamien määräysten kohdistumisen myös yksityisiin laitoksiin.[169]

Historiallisesti ihmisoikeussopimukset – samoin kuin kansalliset perusoikeussäännökset – ovat liittyneet ennen muuta valtion (tai yleisemmin julkisen vallan) ja yksityisen ihmisen väliseen suhteeseen. Myös nykyisten ihmisoikeussopimusten tekstissä suoranaiset velvoitteet on usein asetettu valtiolle, julkiselle vallalle tai tiettyä tehtävää hoitaville viranomaisille. Kansainvälisoikeudellisesti ne ovat nimenomaan valtioiden välisiä sopimuksia. Velvoitteiden valtionsisäinen kohdentuminen ei määräydy kansainvälisen oikeuden tasolta vaan valtionsisäisestä voimaansaattamisratkaisusta.

> Kansainvälisoikeudelliset säännöt valtion vastuusta eri oikeussubjektien toimista (ks. esimerkiksi Brownlie 1983 s. 132-166) voivat silti tarjota johtoa myös arvioitaessa sopimusvelvoitteiden valtionsisäistä henkilöllistä ulottuvuutta. Tämä pätee ainakin tapauksissa, joissa sopimusmääräykset on esimerkiksi suomalaisen blankettilakitekniikan avulla inkorporoitu osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä.
>
> Tapauksessa *Vuolanne v. Suomi* (valitus 265/1987) hallitus yritti kiistää Suomen valtion vastuun arestirangaistuksen suorittamista valvovien varusmiesten teoista[170], mutta ihmisoikeuskomitea viittasi myös näiden menettelyyn perusteena kannanotolleen, jonka mukaan arestirangaistus oli KP-sopimuksen 9 (4) artiklan tarkoittama vapaudenriisto (Report 1989 s. 257, päätöksen kohta 9.5).[171]
>
> Tapauksissa *Lindgren ym. v. Ruotsi* ja *Hjord ym. v. Ruotsi* (valitukset 298-299/1988) ihmisoikeuskomitea totesi valtion olevan kansainvälisoikeudellisesti vastuussa myös kuntien toimista: "... sopimusvaltion vastuu syntyy sen kuntien päätösten nojalla, ja sopimusvaltiot eivät vapaudu yleissopimukseen perustuvasta vastuustaan delegoimalla joitakin tehtäviään itsehallinnollisille elimille (autonomous organs) tai kunnille" (CCPR/C/40/D/298-299/1988 kohta 10.4).
>
> Mainitut tapaukset ovat koskeneet sopimusmääräysten välitöntä, loukkaukset kieltävää ("negatiivista") vaikutusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut *Young, James ja Webster* (13.8.1981 A 44) sekä *X. ja Y. v. Hollanti* (26.3.1985 A 91) puolestaan ovat esimerkkejä sopimusvaltion velvollisuudesta turvata positiivisin toimenpitein ihmisoikeuksien toteutuminen myös suhteessa toisiin yksityisiin oikeussubjekteihin. Ainakin tältä osin valtion kansainvälisoikeudellinen vastuu ulottuu myös selkeästi yksityiseksi luonnehdittavaan toimintaan.

---

168 Ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 5 artikla: "Aviopuolisoilla on yhdenvertaiset yksityisoikeudelliset oikeudet ja velvollisuudet toisiinsa ja lapsiinsa nähden...".

169 Ks. vastaavasti KP-sopimuksen 23 (4) artikla: "Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin turvatakseen aviopuolisoille yhdenvertaisuuden oikeuksiin ja vastuuseen nähden...".

170 "... the fact that the guards on duty may have violated their duties by reading his letters does not involve a violation by the Government of Finland" (Report 1989 s. 254).

171 Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännöstä ks. Pellonpää 1991 s. 15-16 ja hänen mainitsemansa tapaus *Irlanti v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (valitus 5310/71), jossa ihmisoikeustoimikunta totesi valtion olevan vastuussa virkamiestensä toimista jopa silloin kun ne ovat olleet vastoin ylemmän tahon ohjeita (ks. Yearbook ECHR 1976 s. 758-759). Päätös sisälsi myös valtion vastuuta koskevan yleisen kannanoton: "The responsibility of a State under the Convention may arise for acts of all its organs, agents and servants. As in connection with responsibility under international law generally, their rank is immaterial in the sense that in any case their acts are *imputed* to the State" (s. 758, korostus alkuperäinen).

> Ensiksi mainitussa tapauksessa Yhdistynyt Kuningaskunta oli loukannut yhdistymisvapautta (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artikla), kun sen lainsäädäntö ei kieltänyt työnantajia ja työntekijöitä solmimasta ja soveltamasta työehtosopimusta, jonka mukaan tiettyihin ammattiliittoihin kuulumattomat työntekijät erotettiin työstä. Jälkimmäisessä tapauksessa Hollannin katsottiin loukanneen kehitysvammaisen nuoren oikeutta yksityisyyteen (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla), kun lainsäädäntö ei tarjonnut hänen tapauksessaan tehokasta oikeussuojaa seksuaalisen väärinkäytön tapahduttua. 172

Johtoa ihmisoikeusmääräysten velvoittavien vaikutusten kohdentumisen ratkaisemiselle voidaan hakea myös kotimaisten perusoikeussäännösten ulottuvuudesta. *Mikael Hidénin* (1971 s. 20-21) mukaan perusoikeussäännökset ovat virkamiehiä välittömästi ja konkreettisesti sitovaa oikeutta riippumatta siitä, minkä julkisyhteisön palveluksessa he toimivat.

> "Kuntien, kuntainliiton, evankelisluterilaisen kirkon, Ahvenanmaan maakunnan tai jonkin julkisoikeudellisen laitoksen palveluksessa olevat virkamiehet ovat kaikki samalla tavoin perusoikeussäännösten sitomia... Mikäli jokin toiminta on järjestelyiltään sekä siihen liittyvän julkisen luottamuksen ja virallisten sanktioiden puolesta rinnastettavissa viranomaistoimintaan, ei se seikka, että toiminta on uskottu muun kuin jonkin julkisyhteisön elimen tehtäväksi, voi olla ratkaiseva, vaan myös tällainen toiminta on perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa" (s. 25).

Hallitusmuodon 92.1 §:n tarkoittamassa "virkatoiminnassa"173 ihmisoikeusnormien velvoittavat vaikutukset koskevat kaikkia sopimusmääräyksiä. Siinä on "tarkoin" noudatettava lakia, mikä merkitsee velvollisuutta tuntea kaikkien oikeusjärjestykseen kuuluvien normien sisältö ja soveltaa kutakin yksittäistä normia sijoittamalla se oikeusjärjestyksen muodostamaan systeemiyhteyteen (ks. Sinisalo 1968 s. 27). Säännöstä täydentää virkamiesten rikosoikeudellinen vastuu, joka on henkilölliseltä soveltamisalaltaan laaja174 ja jonka nojalla on kriminalisoitu virkatoiminnassa noudatettavien oikeusnormien huomiotta jättäminen tai rikkominen.175 Julkisyhteisöjen – muun muassa kuntien ja luterilaisen kirkon – virkamiehet ja muutkin julkista valtaa käyttävät henkilöt ovat siten *yleisesti* rikosoikeudellisessa vastuussa asianmukaisesti voimaansaatettujen ihmisoikeusmääräysten loukkaamisesta tai sivuuttamisesta (ks.

---

172 *Matti Pellonpää* (1991 s. 16-17) viittaa myös Euroopan ihmisoikeustoimikunnan päätökseen tapauksessa 14229/88, jossa Yhdistynyt Kuningaskunta todettiin vastuunalaiseksi siitä, etteivät yksityisissä kouluissa käytetyt kurinpitokeinot olleet vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä. Ks. myös Drzemczewski 1983 s. 218-224.

173 Ks. myös hallitusmuodon 92.2 § ("tuomari tai muu virkamies") ja 93 § ("virkamies").

174 Ks. rikoslain 2 luvun 12 § laissa 792/89: "Virkamiehellä tarkoitetaan tässä laissa: 1) henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan, kuntainliittoon tai muuhun kuntien yhteistoimintaelimeen, evankelisluterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan tai niiden seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, tai Ahvenanmaan maakuntaan taikka Suomen Pankkiin, kansaneläkelaitokseen tai muuhun itsenäiseen valtion laitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen; 2) kunnanvaltuutettua ja muuta yleisillä vaaleilla valittua 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön edustajiston jäsentä, ei kuitenkaan kansanedustajaa edustajantoimessaan, samoin kuin 1 kohdassa tarkoitetun julkisyhteisön tai laitoksen toimielimen, kuten kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, komitean, toimikunnan ja neuvottelukunnan, jäsentä sekä muuta 1 kohdassa tarkoitetun julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilöä; ja 3) henkilöä, joka lain, asetuksen tai niiden nojalla annetun määräyksen perusteella muussa kuin 1 kohdassa tarkoitetussa yhteisössä käyttää julkista valtaa sekä henkilöä, joka mainitulla perusteella muuten kuin yhteisössä käyttää julkista valtaa." Ks. P. Viljanen 1990 s. 1, 21-38 ja 350 ja myös Hannuniemi 1987.

175 Rikoslain 40 luvun 11 § (laissa 792/89) säätää rangaistuksen virkamiehelle, joka "huolimattomuudesta tai varomattomuudesta... rikkoo tai jättää täyttämättä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa...". Ks. myös P. Viljanen 1990 s. 328-332.

myös P. Viljanen 1990 s. 350). Eräissä tapauksissa virkavastuu voi olla *osittaista* siinä mielessä, että se kohdistuu tiettyyn henkilöön vain tämän hoitaessa määrättyjä tehtäviä (ks. Hannuniemi 1987a, erityisesti s. 514).

Olen viitannut eräisiin tilanteisiin, joissa Suomessa voimaansaatettu ihmisoikeussopimus voi välillisesti perustaa rikosoikeudellisen vastuun myös "yksityiseksi" luonnehdittavalle henkilölle. *Referenssimenetelmää* toteuttavien viittaussäännösten (ks. rikoslain 13 luvun 1-3 §) tuloksena yksityishenkilökin voi olla valtionsisäisesti rikosoikeudellisessa vastuussa Suomea velvoittavien kansainvälisoikeudellisten normien rikkomisesta.

Suomen oikeusjärjestys ei kuitenkaan sisällä yksityishenkilöiden *yleistä* rikosoikeudellista vastuuta Suomen valtiota velvoittavien ihmisoikeussopimusten vastaisesta menettelystä. Tässä suhteessa tilanne poikkeaa rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen piirissä olevien vastuusta. Vastuun erilaisuudesta ei kuitenkaan pidä tehdä sellaista johtopäätöstä, etteivät ihmisoikeussopimukset yleensä "koskisi" yksityisten välisiä suhteita. Pikemminkin on syytä *Carl Wellmania* (1985 s. 80 ja 102; ks. myös van Dijk – van Hoof 1990 s. 15) seuraten erottaa toisistaan ihmisoikeuden "ydin" tai "keskusparametri", jonka turvaamiseen liittyvät "suojaparametrit" saattavat riippua muun muassa siitä, onko oikeuden toteutumista estävä taho luonteeltaan yksityinen vai julkinen. Joissain tapauksissa yksityisten taholta tulevia "keskusparametrin" loukkauksia vastaan ei ole käytettävissä muita kuin Suomen valtioon kohdistettavat valtionsisäiset tai kansainväliset oikeussuojakeinot. Silti tällöinkään ei ole kysymys siitä, ettei ihmisoikeusmääräys sinänsä "koskisi" myös yksityisten välistä suhdetta.[176]

3.9. Seuraako blankettimuotoisesta voimaansaattamisesta *lex posterior* -säännön määrääväys?

Kidutuksen vastaisen YK-yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisvaiheessa eduskunnan valiokunnat esittivät kannanottoja, joissa blankettilailla voimaansaatetun sopimusmääräyksen ja muun lain välillä näyttäytyvän ristiriidan ratkaisemisessa on korostettu myöhemmän lain etusijaa (LaVL 1/1989 vp. ja PeVL 2/1990 vp.). Lausumista viimeksi mainitussa mainitaan myöhemmän lain etusijan ohella myös erityislain etusija ja käytetään muidenkin tekijöiden vaikutukseen viittaavaa sanontaa.

Olen toisessa pääluvussa puoltanut kantaa, jonka mukaan *lex posterior* -sääntö sisältyy Suomen oikeusjärjestykseen, mutta säännön täsmällinen sisältö ja soveltamisala on arvioitava ennen kuin sitä voidaan soveltaa kahden sääntöluonteisen normin välillä konkreettisessa tapauksessa ilmenevän konfliktin ratkaisemiseksi. Perustuslakivaliokunnan viittaus vanhemman lain ja erityislain etusijaan on mielestäni ilmaus yleisemmistä *periaatteen* luonteisista normeista, joiden mukaan lakien säätämisajankohta ja yksityiskohtaisuus vaikuttavat niiden välillä ilmenevien jännitteiden ja kollisioiden ratkaisemisessa muulloinkin kuin oltaessa jokotai -luonteisesti vaikuttavien *lex posterior* tai *lex specialis* -sääntöjen soveltamisalalla.

Kirjallisuudessa *Kari Joutsamo* (1982 s. 435-436) on yksiselitteisesti, mutta kantaansa perustelematta, katsonut *lex posterior* -säännön ratkaisevan lailla tai asetuksella voimaansaatetun sopimusmääräyksen ja hierarkkisesti samantasoisen kansallisen normin välisen ristiriidan. Kansainvälisiä sopimuksia koskevan valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen meillä keski-

176 Olen tekstissä käsitellyt yksityishenkilöiden rikosoikeudellista vastuuta ihmisoikeusnormien loukkaamisesta eräänlaisena ääritapauksena. Sen puuttumisesta ei välttämättä seuraa, ettei kyseinen menettely olisi muulla tavoin sanktioitua; ks. esimerkiksi vahingonkorvauslain (412/74) 2 luvun 1 § ja 5 luvun 1 §.

tyttyä hyväksymis- ja voimaansaattamisvaiheeseen tätä konkreettisissa soveltamistilanteissa aktualisoituvaa ongelmaa on käsitelty hyvin niukasti. Esimerkiksi *Kaarlo Kaira* (1932 s. 310) tuntuu olettavan, että *lex posterior* ja *lex specialis* -säännöt soveltuvat blankettimenettelyssä muunnettujen ja kansallisten normien ristiriitatilanteiden ratkaisemisessa, mutta ei suoranaisesti ilmaise – saati perustele – kantaansa.

> Joutsamon kategorista kantaa pehmentää hänen käyttämänsä nelitasoinen hierarkiaporrastus, jonka voinee tulkita siten, että supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä voimaansaatettu sopimus (esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus) saisi soveltamistilanteessa etusijan tavalliseen lakiin nähden ja niin sanottu "vahvennettu asetus" eli blankettilailla voimaansaatettu ja eduskunnan hyväksymä sopimusmääräys vastaavasti "tavalliseen" asetukseen nähden. En pidä nelitasoista hierarkiaporrastusta perusteltuna, koska sekä supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttäminen että eduskunnan hyväksymisen tarve liittyvät muihin seikkoihin kuin soveltamisvaiheessa aktualisoituvaan sopimusmääräysten asemaan normihierarkiassa.
>
> Joutsamon puhtaan muodolliseksi luonnehdittavan kannan vastakohta on *Toivo Sainion* (1972 s. 749-750) Suomen oloissa harvinainen lausuma, jonka mukaan normiristiriita ratkeaisi normien arvosisällön (aksiologisten perusteiden) nojalla. Käsitellessään ilman Ahvenanmaan maakuntapäivien myötävaikutusta voimaansaatetun rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen nojalla säädettyjä kriminalisointeja Sainio toteaa tässä yhteydessä kriminalisoidun sellaisiakin tekoja, joiden sääntäleminen kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan. Hänen ratkaisunsa on:
>
> "Rikoslaki on maakuntalakiin nähden ensisijainen vain siinä tapauksessa, ettei sen perimmäisenä tarkoituksena ole loukata itsehallintolain säännöksiä, vaan saattaa koko valtakunnassa voimaan sivistyskansojen yleisiä oikeusperiaatteita."
>
> Vaikka en pidä Sainion ratkaisua täysin onnistuneena, yhdyn kuitenkin hänen kantaansa, jonka mukaan aksiologisilla seikoilla saattaa olla merkitystä oikeusnormien välillä näyttäytyvän konfliktin ratkaisemisessa.

Ihmisoikeussopimuksia koskevassa tuoreessa kirjallisuudessa on sekä puollettu (ks. Träskman 1988 s. 125) että vastustettu (Eriksson – Scheinin 1988 s. 121) myöhemmän lain etusijan määräävyyttä. Tätä taustaa vasten *Matti Pellonpää* (1988 s. 20-21) ehdotti ongelman ratkaisemista Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä siten, että voimaansaattamislakiin olisi otettu nimenomaiset säännökset ihmisoikeusmääräysten ainakin suhteellisesta etusijasta. Sopimusta voimaansaatettaessa ehdotusta ei kuitenkaan seurattu, joten ongelma jäi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisratkaisussa avoimeksi.

Toisessa pääluvussa olen perustellut kantani, jonka mukaan ihmisoikeusnormeille *on mahdollista* antaa etusija pitemmälle kuin *lex posterior* -säännön abstraktin tason *(prima facie)* ilmaisutavasta seuraisi. Tässä yhteydessä tyydyn viittaamaan kolmeen voimaansaattamisvaihetta koskevaan järjestelyyn, joilla on merkitystä teeman kannalta.

(1) Ensimmäinen huomioni on, ettei suomalaisessa voimaansaattamiskäytännössä toistaiseksi ole sisällytetty itse voimaansaattamissäädökseen nimenomaisia säännöksiä sopimusmääräysten ja muiden normien etusijasuhteista. Kun kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisjärjestelmä on uudelleenarvioinnin kohteena, myös tämä mahdollisuus olisi syytä selvittää (ks. myös Jääskinen 1990 s. 220, joka tarkastelee ongelmaa Euroopan talousalueen perustamisen kannalta).

(2) Toisen pääluvun alussa olen kuvannut erilaisia kansainvälisten sopimusten voimaansaattamismenetelmiä ja todennut lähes kaikkia sovellettavan myös Suomessa. Eräät menetelmistä johtavat sopimusmääräysten etusijaan riippumatta niiden kanssa ristiriidassa olevan kansallisen lain säätämisajankohdasta. Niin sanotut ristriita- ja viittaussäännökset eli tämän tutkimuksen termein *referenssimenetelmää* seuraava voimaansaattaminen tai *monistiset sektorit*

ovat selkein esimerkki järjestelystä, jonka piirissä sopimusmääräys saa *lex posterior* -säännöstä riippumatta etusijan.

(3) Ihmisoikeussopimuksiin liittyvien blankettilakien mukaan lainsäädännön alaan kuuluvat sopimusmääräykset ovat "voimassa niin kuin niistä on sovittu". Lain kattamien sopimusmääräysten piiri riippuu muun muassa Suomen tekemistä varaumista, jotka ilmenevät blankettiasetuksesta. Blankettiasetus määrää myös blankettilain voimaantuloajankohdan. Siltä osin kuin esimerkiksi KP-sopimukseen aikanaan tehdyt varaumat (asetus 108/76) on sittemmin poistettu, sopimusmääräykset ovat tulleet Suomen oikeusjärjestykseen (voimaansaattamislain välityksellä) kuuluvina laintasoisina normeina voimaan samanaikaisesti kyseisen varauman poistavan voimaansaattamisasetuksen muutoksen kanssa. Siten KP-sopimuksen 13 ja 14 (1) artikla ovat eräiltä osin tulleet Suomen oikeusjärjestyksen osiksi 1.4.1985 (ks. asetus 267/85). Vastaavasti 9 (3) ja 14 (3) (d) artikla ovat alkuperäisten varaumien kattamilta osin tulleet Suomessa valtionsisäisesti voimaan 1.8.1990 (ks. asetus 664/90). Tarkastelu osoittaa, että ihmisoikeusmääräysten ja suomalaisten lakien välillä näyttäytyvien ristiriitojen ratkaiseminen *lex posterior* -säännön nojalla voi olla vaikeaa jo puhtaan teknisesti.

V. PERUSOIKEUS- JA IHMISOIKEUSNORMIT LAKIEN SOVELTAMISESSA

1. Lähtökohdaksi: Suomen valtiosäännön paradoksaalisuus

Valmisteluvaiheessa hallitusmuodon perusoikeussäännösten kaavailtiin kohdistuvan nimenomaan hallinnollisiin viranomaisiin, mihin myös säännösten kirjoittamistapa viittaa. Perusoikeussäännösten tulkinnaksi vakiintui kuitenkin hyvin nopeasti, että niiden kärki kohdistuu ainakin ensi sijassa lainsäätäjään.[1] Eduskunnan perustuslakivaliokunta on yleensä pitäytynyt perustuslain ja arvioitavanaan olevan lakiehdotuksen välisen suhteen arviointiin abstraktilla tasolla (ks. Hidén 1971 s. 95). Valiokunnan tuoreesta käytännöstä on kuitenkin osoitettavissa esimerkkejä tilanteista, joissa perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti korostanut myös lain soveltajien velvollisuutta ottaa huomioon perusoikeussäännökset. *Veli-Pekka Viljanen* (1990 s. 203-204) pitää erityisen merkittävänä valiokunnan lausuntoa yhdistyslakiehdotuksesta:

> "Valiokunta pitää tässä yhteydessä aiheellisena korostaa sitä periaatetta, että viranomaisten pitää tulkita kaikkia perusoikeuden käyttöä koskevia säännöksiä perusoikeusmyönteisesti. Tämä tulkintaperiaate tulee erityisesti pitää mielessä sovellettaessa säännöksiä, jotka ratkaisevat, onko yhdistymisvapaus ylipäätään joidenkin kansalaisten käytössä vai ei. Esimerkkinä käsitteestä, jonka osalta mainitun tulkintaperiaatteen ensiarvoisuutta on tähdennettävä, valiokunta mainitsee 43 §:ssä käytetyn ilmaisun 'hyvät tavat'[2] ja sen tulkinnan." (PeVL 6/1988 vp.)[3]

Eräissä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on pyritty ennakoimaan säädettävän lain erilaisia tulkintoja ja sulkemaan pois jotkin niistä valtiosääntöoikeudellisen ongelmallisuutensa vuoksi (PeVL 16 ja 17/1982 vp.; PeVL 2/1986 vp.; ks. myös Jyränki 1984 s. 294-295 ja Viljanen 1990 s. 231-233). Valmiuslakiin (1080/91) lisättiin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVL 10/1990 vp.) nimenomainen säännös, joka korostaa välttämättömyysedellytystä lain tarkoittamien toimivaltuuksien käytössä.

Perustuslakivaliokunta on eräissä yhteyksissä korostanut myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten velvollisuutta soveltaa asianmukaisesti voimaansaatettuja *ihmisoikeussopimuk-*

---

1 Ks. Viljanen 1988, erityisesti s. 13 ja 243-247 sekä Kastari 1950 s. 735-737 ja 747, Jyränki 1968 s. 978-979, Hidén 1968 s. 464 ja 485-486 sekä 1971 s. 18-19, Perusoikeustyöryhmän muistio 1982 s. 4-5, 17 ja 20.

2 Ilmaisu liittyi yhdistyksen lakkauttamisen ja väliaikaisen toimintakiellon edellytyksiin.

3 Perusoikeusmyönteisen tulkinnan käsitettä käytettiin myös Perusoikeustyöryhmän muistiossa (1982 s. 21). Viljanen (1990 s. 205) pitää onnistuneempana Jyrängin (1984 s. 295-296) yleisempää termiä "perustuslainmukainen laintulkinta". Hidén (1988 s. 661) puolestaan viittaa adjektiivilla "perustuslakiystävällinen" (grundlagsvänlig) nimenomaan *perusoikeus*säännösten yhteydessä korostuviin aksiologisiin näkökohtiin.

sia (ks. PeVM 3/1988 vp.). Ahvenanmaan itsehallintolakiehdotuksen (HE 73/1990 vp.) käsittelyssä perustuslakivaliokunta tähdensi koulujen opetuskieltä koskevan säännöksen yhteydessä myös maakunnan viranomaisten velvollisuutta noudattaa ihmisoikeussopimuksia (PeVM 15/1990 vp.).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen eduskuntakäsittelyssä valiokunta (1) esitti yksiselitteisen kannanoton sopimusmääräysten suorasta sovellettavuudesta, (2) korosti sopimusmääräysten vaikutusta laintulkinnassa ja (3) otti kantaa ihmisoikeusmääräysten suoran soveltamisen ja hallitusmuodon 92.2 §:n säännöksen väliseen suhteeseen (PeVL 2/1990 vp.):

> (1) "Kun yleissopimus lisäpöytäkirjoineen saatetaan Suomessa voimaan lailla, on sopimus valtionsisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä. Mahdollisissa tulkintatilanteissa on merkitystä yleisillä tulkintasäännöillä, kuten myöhemmän lain etusijalla aiemmin annettuihin nähden ja erityislain etusijalla yleislakeihin verrattuna."
>
> (2) "Tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa yleissopimuksella ja sen lisäpöytäkirjoilla sekä niiden pohjalta syntyneellä vakiintuneella käytännöllä on vastaisuudessa tärkeä merkitys. Tähän ja edellä tarkoitettuun ihmisoikeusmääräysten säädöshierarkkiseen asemaan liittyen valiokunta korostaa sitä, että tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen."
>
> (3) "Koska ihmisoikeusmääräykset ovat eräin osin sisällöllisesti varsin läheisiä hallitusmuodon 2 luvun perusoikeussäännöksille, on syytä erikseen todeta lakiehdotuksen käsittelyjärjestysratkaisun tekemisen kuuluvan eduskunnalle (PeVL n:o 10/1989 vp.). Hallitusmuodon 92 §:n 2 momentista taas johtuu sääntö, että tuomioistuimilla ja muilla viranomaisilla ei ole oikeutta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Tämä tilanne ei muutu, vaikka tuomioistuinten ja viranomaisten onkin ratkaisuissaan otettava huomioon ihmisoikeusmääräykset."[4]

Kannanotot viittaavat Suomen valtiosäännön sisältämään paradoksiin: laintasoinen ihmisoikeussopimus voi yksittäisessä lainkäyttötilanteessa saada etusijan kansalliseen lakiin nähden. Sen sijaan Suomen omien perustuslakien säännöksille ei ole annettu sellaista vaikutusta, että ne voisivat niin sanotussa ristiriitatilanteessa syrjäyttää tavallisen lain säännöksen. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tuoreeseen käytäntöön tosin sisältyy – ehkä anomaliaksi luonnehdittava – lausuma, joka viittaa päinvastaiseenkin tulkintaan. Virkamieslakiehdotusta käsitellessään valiokunta viittasi ehdotuksen kohtiin, "joiden suhde perustuslakiin on avoin":

> "Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen tällaisia kohtia on aiheellista selventää, vaikka joissakin tapauksissa tulkinnan perusteella voitaisiinkin pitää kiistattomana, että asianomainen perustuslain säännös *ylemmänasteisena normina* menee valtion virkamieslain kyseisen säännöksen edelle." (PeVL 13/1985 vp.; korostus tässä)

Paradoksi on ratkaistavissa omaksumalla hallitusmuodon 92 §:n säännökselle tulkinta, joka lähentää toisiinsa perusoikeussäännösten ja ihmisoikeusmääräysten vaikutusta lainkäyttötilanteessa. Perusoikeus- ja ihmisoikeusnormiston koherenssia tavoittelevalla tulkinnalla on merkitystä paitsi nyt voimassa olevan normiston soveltamisessa myös arvioitaessa perusoikeussäännöstön uudistamisen näköaloja.

Niin kansainvälisessä[5] kuin kotimaisessa[6] valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa perus-

4 Ks. myös eduskunnan lakivaliokunnan noin vuotta aiemmin kidutuksen vastaisen yleissopimuksen ratifioinnin yhteydessä esittämä sopimusmääräysten suoraa sovellettavuutta korostava lausuma (LaVL 1/1989 vp.).

5 Ks. esimerkiksi Cappelletti 1989 s. 117-211, Cappelletti 1971, Mosler 1962, Favoreu – Jolowicz 1986 ja McWhinney 1986.

6 Sekä Riepulan (1973) että Hidénin (1974) monografioiden lähtökohtana on lakien perustuslainmukaisuuden kontrolli. Ks. myös Jyrängin (1989) lähtökohtia (s. 17-18) ja loppupäätelmiä (s. 538-

oikeussäännösten vaikutusta lainkäytössä on tarkasteltu (yli)korostuneesti *lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen yhteydessä.* Tämä on ollut omiaan ohjaamaan huomiota yksilön oikeussuojan sijasta eri valtioelinten toimivaltasuhteisiin ja -konflikteihin. Perusoikeussäännösten lainsoveltamistilanteisiin kohdistuvaa vaikutusta on arvioitu leimallisesti *äärimmäisten* tilanteiden, lain ja perustuslain välisen "ristiriidan" tai lain "perustuslainvastaisuuden" kautta.[7] *Mikael Hidén* (1968 s. 465) on kuitenkin aiheellisesti korostanut kysymyksenasettelun olevan tarpeettoman korkealla abstraktiotasolla.[8]

2. Hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin tulkinnasta

2.1. Eräitä aiempia kannanottoja

Hallitusmuodon 92 §:n säännöksen tulkinnasta on kirjoitettu runsaasti. Lainkohdan 1 momentti, jonka mukaan kaikessa virkatoiminnassa on "tarkoin" noudatettava lakia "laillisen seuraamuksen ohella" ilmaisee niin sanotun lainalaisuusvaatimuksen. Kuten *Kari Sinisalo* (1968 s. 27) toteaa, se velvoittaa niin hallinnollisia kuin muitakin viranomaisia soveltamaan kaikkia niitä oikeusnormeja, jotka koskevat kulloinkin esillä olevaa asiaa. Luonnehdinta viittaa tässäkin tutkimuksessa korostettuun käsitykseen oikeusjärjestyksen systeemiluonteesta. Tuomarit ja muut virkamiehet ovat velvollisia tuntemaan koko oikeusjärjestyksen sisällön ja ottamaan yksittäisen lainkohdan soveltamisessa huomioon kaikki muutkin oikeusjärjestykseen kuuluvat normit. Hallitusmuodon 92.1 §:n kannalta perustuslain perusoikeussäännökset ja asianmukaisesti voimaansaatetut ihmisoikeussopimukset eivät ole erityisasemassa. Ne ovat osa sitä "lakia", jota viranomaisten on "tarkoin" noudatettava (ks. myös Hidén 1989 s. 135 sekä Hidén 1988 s. 661 ja 663-664, missä korostetaan perustuslain olevan osa oikeusjärjestystä).

Varsinaiset tulkintaongelmat ovat liittyneet perustuslainkohdan 2 momentin säännökseen. Kieltääkö säännös tuomioistuimia tutkimasta lakien perustuslainmukaisuutta? Säännöksen syntyhistoriaa ja tulkintaa vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa on käsitelty niin perusteellisesti, ettei minkäänlaisen katsauksen esittäminen ole tarpeen (ks. esimerkiksi Hakkila 1939 s. 341-346; Kastari 1964a; Sipponen 1965 s. 669-670; Hidén 1964, 1968, 1973 ja 1974 s. 339-347; Riepula 1973 s. 337-340).[9]

---

544) sekä Kastari 1972 s. 293-301 (vrt. kuitenkin s. 53) ja Sipponen 1965 s. 669-670.

7 Oman tutkimukseni lähtökohtana on valtioelinten "makrotason" toimivaltasuhteiden sijasta yksilön oikeussuoja "mikrotasolla", konkreettisen oikeusjutun asianosaisena. Siksi jätän tarkoituksella sivuun kysymyksen "ilmeisen" perustuslainvastaisista säädöksistä, jotka on esimerkiksi julkaistu "lain" nimellä Suomen säädöskokoelmassa ilman eduskunnan myötävaikutusta. Mikään tekstissä sanottu ei ole tarkoitettu kannanotoksi, jonka mukaan tuomioistuimet olisivat sidottuja toteuttamaan "lainsäätäjän tahtoa" tällaisessa tapauksessa, jossa ei ole lainkaan kysymys perustuslakien tarkoittaman lainsäätäjän kannasta.

8 Ks. myös Hidén 1974 s. 347 ja 353 ja Jyränki 1968 s. 999.

9 On yllättävää, ettei oikeuskirjallisuudessa havaitakseni ole käsitelty tältä kannalta korkeimman oikeuden täysistuntoratkaisua KKO 1929 I 42, jossa kysymys lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta on tiedonannon otsikon mukaan ollut nimenomaisesti esillä. Esimerkiksi Hakkila (1939 s. 337) viittaa tapaukseen vain tuomareiden erottamattomuuden yhteydessä. Tapausta ei ole lainkaan sisällytetty Finlex-tietokantaan. Tekstissä mainittujen lähteiden ilmestymisajankohdan jälkeisessä oikeuskäytännössä lähimmäksi lain perustuslainmukaisuuden tutkimista on tultu tapauksessa KKO 1981 II 157. Kumpaakin tapausta kommentoidaan jäljempänä.

Vallitsevan kannan mukaan tuomioistuimet eivät Suomessa ole oikeutettuja tutkimaan lakien perustuslainmukaisuutta (näin muun muassa PeVL 2/1990 vp. sekä Perusoikeustyöryhmän muistio 1982 s. 34). Lähinnä *Paavo Kastari* (1972 s. 293-301) ja *Mikael Hidén* (1964 s. 594; 1968 s. 474-479 ja 487; 1974 s. 346; 1988 s. 659) ovat halunneet pitää avoinna mahdollisuuden, että tuomioistuimet voisivat jossain tilanteessa tutkia eduskunnan säätämän lain perustuslainmukaisuuden.

Viime vuosikymmenien perusoikeus- ja muussakin valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa on Suomessa varsin johdonmukaisesti korostettu, että perustuslain perusoikeussäännökset kuuluvat oikeusjärjestykseen ja että tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tulisi ottaa ne huomioon ratkaisuissaan (ks. esimerkiksi Jyränki 1968 s. 998-999[10]; Hidén 1971 s. 19-21, 1974 s. 374-353, 1988 s. 661-664 ja 1989 s. 135; Kastari 1972 s. 53 ja 301; Eriksson 1978 s. 63-66; Karapuu 1988 s. 80 ja 87; Nieminen 1990 s. 14 ja 1990a s. 97; Viljanen 1990).[11]

Perusoikeussäännösten "suoraa sovellettavuutta"[12] eli lakeja yksittäisissä tapauksissa soveltavia viranomaisia velvoittavaa vaikutusta on korostettu myös perustuslain uudistamishankkeissa. *Valtiosääntökomitea* (KM 1974: 27 s. 108) piti erittäin tärkeänä, että kansalaiset voisivat välittömästi vedota perusoikeussäännöksiin. Komitean yksimielisen kannan mukaan uudistettavista perusoikeussäännöksistä oli tehtävä mahdollisimman laajalti suoraan viranomaisia sitovia normeja, joihin kansalaiset voivat välittömästi vedota tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. *Perusoikeustyöryhmä* (1982 s. 21) käytti käsitettä "perusoikeusmyönteinen laintulkinta", jota se piti viranomaisten velvollisuutena.[13] *Perusoikeuskomitean* toimeksiannon (21.9.1989 nro 3077/061/89 OM) mukaan komitean tulee pyrkiä siihen, "että muut kuin ohjelmaluonteiset perusoikeudet olisivat mahdollisimman laajasti tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa välittömästi sovellettavaa oikeutta".

2.2. Tulkintamalli hallitusmuodon 92.2 §:n säännökselle

Kahden yllä kuvatun keskusteluteeman välillä on ollut syvä kuilu, jota kuvaa perusoikeustyöryhmän (1982 s. 21) lakoninen ja jatkoerittelyyn johtamaton toteamus: "Perusoikeussäännösten tulkitsemisen ja lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen välinen raja on periaatteessa olemassa mutta käytännössä epämääräinen." Kuten *Veli-Pekka Viljanen* (1990 s. 206) toteaa, perustuslainmukaista tulkintaa puoltavat kannanotot "jäävät välttämättä jollakin tavoin ilmaan", kun Suomessa ei ole analysoitu tällaisen tulkinnan rakennetta, edellytyksiä, oikeuttamisperusteita ja rajoja. Myös yhteys normikontrolliin on "jäänyt kartoittamatta" (s. 207). Viljasen artikkeli on merkittävä yritys kuilun ylittämiseksi.[14] Koska se samalla on toisessa yhtey-

10 Vrt. kuitenkin Jyränki 1989 s. 542 ja Jyränki 1991 s. 174.

11 Mahdollisuuteen soveltaa tuomioistuimissa perusoikeussäännöksiä ovat torjuvimmin suhtautuneet Kivivuori (1985) ja Pohjolainen (1980 s. 287-289). Vanhemmasta kirjallisuudesta voitaisiin viitata Merikosken klassisessa artikkelissa (1932 s. 106-108) esitettyyn argumentaatioon, jonka mukaan subjektiivisen oikeuden luonne ei sisälly perusoikeuden käsitemääritelmään; vrt. kuitenkin Merikoski 1935 s. 48-50 ja Merikoski 1974 s. 92, joissa on todettu ainakin osalla perusoikeuksista olevan Suomessa subjektiivisen oikeuden luonne.

12 Käsitteestä ks. toisessa pääluvussa sanottua. Kuten ihmisoikeusmääräysten vaikutustapojen yhteydessä, käytän tässäkin yhteydessä "suoran sovellettavuuden" käsitettä viitatakseni perusoikeusnormin *tulkintavaikutusta* pitemmälle menevään osuuteen oikeusnormien soveltamistilanteessa.

13 Ks. kuitenkin työryhmän jäsenen (*Antti Kivivuori*) lausuma, erityisesti s. 51-52.

14 Ks. myös Manninen 1991, erityisesti s. 302-304, missä analysoidaan valtuuttavan lain nojalla annetun säännöksen perustuslainmukaisuuden tutkimista suhteessa itse valtuuttavan lain perustuslainmukaisuuden tutkimiseen.

dessä esittämäni (Scheinin 1988 s. 62-69 ja Scheinin 1987 s. 243-251) hallitusmuodon 92.2 §:n tulkinnan kritiikkiä, esittelen Viljasen kritiikin kohteen ennen hänen kannanottojensa arviointia.

Yhdyn vallitsevaan kantaan siinä, että hallitusmuodon 92 §:n säännöksestä voidaan johtaa tuomioistuimiin kohdistuva kielto tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Kielto ei kuitenkaan aina ja ehdottomasti sulje pois laintasoisen säännöksen jättämistä soveltamatta sellaisessa yksittäisessä tapauksessa, jota koskee perustuslain perusoikeussäännös.[15] Kantani perustuu seuraaviin lähtökohtiin:

(1) Oikeusjärjestys on kokonaisuus, jonka kaikkia osia on tulkittava ja sovellettava kokonaisuus huomioon ottaen (ks. myös Hidén 1974 s. 33-34).

(2) Oikeusnormien hierarkia liittyy ensi sijassa oikeusnormien pätevyysperustaan (normien asettamiseen), eikä hierarkiasuhteen välttämätön seuraus ole alemmanasteisen normin syrjäytyminen ristiriidan ilmetessä yksittäisessä soveltamistilanteessa. Jommankumman normin syrjäytyminen riippuu positiivisesta oikeudesta.

> Normihierarkian käsitettä käytetään oikeustieteellisessä kirjallisuudessa varsin monimielisenä. *Hans Kelseniä* (1968 s. 239) seuraten liitän sen nimenomaan oikeusnormien asettamiseen: hierarkkisesti ylemmänasteinen normi sääntelee alemmanasteisen luomista ja on siten sen pätevyyden perusta (ks. myös Sipponen 1965 s. 79 ja 342-344). *Mikael Hidén* (1974 s. 36) esittää normihierarkialle kolme tunnusmerkkiä: 1) ylempi normi on alemman pätevyyden perusta, 2) alemman normin on oltava sopusoinnussa ylemmän kanssa, ja 3) ylempi normi voi muuttaa alempaa, ei päinvastoin. *Esko Riepula* (1973 s. 95) puolestaan erottaa kuusi hierarkiaporrasta pelkästään lakien kategorian sisällä (vrt. Hidén 1974 s. 64-66). Käytän normihierarkian käsitettä viittaamaan oikeusnormien asettamiseen, mihin (positiivinen) valtiosääntö *saattaa* liittää alemmanasteisen normin syrjäytymisen ristiriitatilanteessa *pelkästään* hierarkiasuhteen nojalla. Suomen valtiosäännössä hallitusmuodon 92.2 §:n säännös toteuttaa tällaisen rajanvedon lain ja sitä alemman hierarkiaportaan välillä, mutta ei lain ja perustuslain välillä.
>
> Yhdysvaltalaiselle Judicial Review -järjestelmälle perustan luoneessa liittovaltion korkeimman oikeuden ratkaisussa *Marbury v. Madison* tukeuduttiin ylemmänasteisen normin syrjäyttävään vaikutukseen (*lex superior* -sääntöön) ikään kuin se olisi *ylipositiivinen,* kaikkiin valtiosääntöihin loogisesti kuuluva ainesosa. Esimerkiksi Hollannin ja Suomen valtiosäännöt osoittavat, ettei perustuslain asemasta tavallisten lakien syntyperustana välttämättä tarvitse seurata perustuslain säännösten lakeihin kohdistuva syrjäyttävä vaikutus.

(3) Kysymys normiristiriidoista koskee vain *säännöiksi* luokiteltavia normeja, ja aktualisoituu vasta sovellettaessa oikeusnormeja konkreettisessa tilanteessa. Ristiriidat ratkaistaan tulkitsemalla ainakin yhden normin soveltamisala suppeammaksi kuin miltä se oli yksin tulkittuna (tai ensi katsannolta, *prima facie*) vaikuttanut.

(4) Sääntöjen välisten normiristiriitojen ratkaisemista koskevat normit (*lex superior, lex posterior, lex specialis*) ovat itsekin sääntöjä. Ristiriitaisina ilmenevien sääntöluonteisten nor-

---

15 "Lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisoikeuden puuttumisen tuomioistuimilta ei tarvitse merkitä, että lain ja perustuslain ristiriitatilanteessa perustuslaki *aina* väistyisi tavallisen lain tieltä. Pikemminkin kysymys on siitä, että tuollaisen tutkimisvallan puuttumisen vuoksi eri hierarkiaportaille lakeja säädettäessä kuuluvat tavallinen laki ja perustuslaki ovat lainkäytössä *samalla hierarkkisella tasolla.* Tällöin niiden välinen ristiriita on ratkaistavissa samojen tulkintasääntöjen ja periaatteiden avulla kuin tavallisten lakien keskinäiset kollisiotilanteet." (Scheinin 1988 s. 63, alaviitteet poistettu).

mien lopullista soveltamisalaa määriteltäessä voidaan tukeutua niihin.[16]

(5) *Periaatteiden* välillä ei ole varsinaisia ristiriitoja, vaan eri suuntaan vaikuttavien periaatteiden etusija ratkeaa punninnalla. Normin säädöstaso, tuoreus ja yksityiskohtaisuus vaikuttavat sen ilmentämien periaatteiden saamaan painoon, mutta tällöin ei ole kysymys *lex superior, lex posterior tai lex specialis* -säännöistä vaan kilpailevien periaatteiden painoa koskevista argumenteista.[17]

Esitetyn tulkinnan *seurauksia* puolestaan ovat:

(1) Suomen valtiosäännössä *lex superior* ei ole *sääntönä* voimassa perustuslainsäännöksen ja tavallisen lain säännöksen välillä ilmenevissä ristiriitatilanteissa.

(2) Tämä ei merkitse, ettei toisen säädöksen perustuslaintasoisuudella ole mitään merkitystä konfliktin ratkaisemisessa. Erityisesti perusoikeussäännökset ilmaisevat perustavia yhteiskunnallisia arvovalintoja, jotka voivat aksiologisin (arvojen ensisijaisuutta koskevin) perustein oikeuttaa rajoittamaan muiden säännösten soveltamisalaa.[18] En kuitenkaan pidä perusoikeussäännösten arvostuksellista etusijaa *lex superior* -säännön soveltamisena. Aksiologiset perusteet voivat vaikuttaa periaatepunninnassa ja lisäksi *lex posterior* -säännön täsmällisen sisällön etsimisessä.

(3) *Lex posterior* ja *lex specialis* -sääntöihin voidaan tukeutua perustuslainsäännöksen ja tavallisen lain välillä näyttäytyvän sääntöluonteisten normien ristiriidan ratkaisemiseksi. Näiden sääntöjen sisältöä ja keskinäissuhdetta ei kuitenkaan ole Suomen valtiosäännössä niin täsmällisesti määritelty, että jompaankumpaan viittaaminen yksin riittäisi ratkaisun perusteluksi (ks. myös PeVL 2/1990 vp.). Tuomioistuimen tulee tutustua lain esitöihin sen selvittämiseksi, onko myöhempää lakia säädettäessä todella tarkoitettu supistaa perustuslainsäännöksen alaa.

(4) Tavallisen lain sanamuoto ei ole ehdoton raja perusoikeussäännösten suoralle soveltamiselle. Korkeimman oikeuden käytännössä tämä raja on itse asiassa jo ylitettykin.

(5) Perusoikeussäännösten soveltaminen ei edellytä tuomioistuimen kannanottoa siihen, onko tietty laki säädetty oikeassa järjestyksessä. Perustuslaki on suomalaisessa normihierarkiassa jokaisen laintasoisen säädöksen oikeusperusta riippumatta siitä, onko kyseessä tavalli-

---

16 Toisessa pääluvussa olen todennut, ettei näiden sääntöjen sisältö Suomen oikeusjärjestyksessä ole tarkasti esitettävissä abstraktilla tasolla. Niiden pätevyysperusta on norminasettajan toimivallassa halutessaan muuttaa tai kumota toisia normeja. Esimerkiksi aksiologiset perusteet voivat vaikuttaa *lex posterior* -säännön soveltamisalaa supistavasti *presumtiosäännön* välityksellä: jos vanhempi säädös ilmaisee perustavia arvovalintoja (kuten laintasoisesti voimaansaatettu ihmisoikeussopimus), uudempaa lakia on sovellettava lähtien siitä olettamuksesta ettei lainsäätäjä tarkoittanut poiketa vanhemmasta. Tästä syystä *lex posterior* -säännön täsmälliseen formulointiin on kuvatussa asetelmassa sisällytettävä varaus: "uudempi laki syrjäyttää vanhemman sikäli kuin sen säätämisellä on todella tarkoitettu muuttaa vanhempaa".

17 *Gert-Fredrik Malt* (1991) korostaa mielestäni oikein, että ylemmänasteisuuden, tuoreuden ja erityisyyden vaikutus oikeusnormien välillä ilmenevien jännitteiden ratkaisemisessa ilmenee sekä sääntöinä että periaatteina. Toisin kuin Malt, olen kuitenkin halunnut varata *lex superior, lex posterior* ja *lex specialis* -käsitteet soveltamisalaltaan tarkkarajaisten *sääntöjen* nimityksiksi. Ks. lähemmin toisessa pääluvussa sanottua.

18 Tämä ei tarkoita, että määrääviä olisivat *ratkaisijan* arvostukset vaan että perusoikeus- (tai ihmisoikeus)normit mielletään oikeudellisesti positivoiduiksi valinnoiksi arvojen etusijajärjestyksestä. En väitä, että Suomen nykyinen perustuslaki tai nykyisten ihmisoikeussopimusten verkosto edustaisivat "valmista" positivoitua arvojärjestystä. Sen sijaan vireillä oleva perusoikeusuudistus sisältää mahdollisuuden perustuslain kehittämisestä perustavien arvovalintojen luetteloksi (ks. Karapuu 1985 s. 81), ja ihmisoikeussopimukset tarjoavat jo nykyisellään perusteita rationaaliselle argumentaatiolle oikeusnormien välillä näyttäytyvien ristiriitojen ratkaisemiseksi myös aksiologisin perustein.

sessa järjestyksessä säädetty laki vai perustuslainsäätämisjärjestyksessä hyväksytty poikkeuslaki. Säätämisjärjestyksen sijasta tuomioistuimen tulee kiinnittää huomiota lainsäätäjän tarkoitukseen sen selvittämiseksi, onko normien välillä näyttäytyvä *(prima facie)* ristiriita ratkaistava tulkitsemalla perustuslainsäännöksen vai tavallisen lain säännöksen soveltamisala normiformulaation sanamuotoa suppeammaksi.[19]

(6) Vain lainsäätäjä on suomalaisessa järjestelmässä oikeutettu päättämään lain oikeasta säätämisjärjestyksestä (PeVL 2/1990 vp.). Tuomioistuimen on säätämisjärjestyksestä riippumatta sovellettava perusoikeutta rajoittavaa lakia, jos lain esityöt osoittavat lainsäätäjän todella tarkoittaneen rajoittaa perusoikeutta. Jos taas perusoikeuskysymys on lakia säädettäessä sivuutettu, se on kohdattava lain soveltamistilanteessa.

(7) Normien säädöstaso, tuoreus ja erityisyys sekä aksiologiset näkökohdat vaikuttavat sääntökonfliktitapauksia vapaammin *periaatteiden* punnintatilanteissa.

Esittämäni tulkinta ei ole sikäli "uusi", että sitä voi sanoa seuratun ainakin yhdessä korkeimman oikeuden tärkeässä ratkaisussa. Päätöksessä KKO 1984 II 95 nimenomaisesti viitattiin hallitusmuodon perusoikeussäännökseen tavallisen lain sanamuodosta poikkeamisen perusteena. Lisäksi eräisiin muihin ratkaisuihin sisältyy piirteitä puoltamastani mallista, joskin niissä on voitu viitata myös lain säätämisjärjestykseen (ks. KKO 1981 II 157).

Perustuslakivaliokunnan viime vuosien kannanotot perusoikeussäännösten huomioon ottamisesta lakien tulkinnassa ja soveltamisessa ilmentävät vähintäänkin tarvetta pohtia tämän vaikutuksen rajoja (mukaanlukien anomaliaksi luonnehtimani lausuma lausunnossa PeVL 13/1985 vp.).

Oikeuskirjallisuudessa sekä *Antero Jyränki* että *Mikael Hidén* ovat viitanneet mahdollisuuteen tulkita hallitusmuodon 92.2 §:n säännöstä yllä esitetyllä tavalla, mutta kumpikaan ei ole pitänyt tarpeellisena eritellä asiaa lähemmin.

> Kuvattu malli esiintyy Jyrängin tärkeässä artikkelissa *Näkökohtia Suomen perusoikeusjärjestelmästä* (1968 s. 995), jossa normien perustuslainmukaisuuskontrollin erilaisten mallien[20] yhteydessä tuomioistuinten harjoittamaa konkreettista jälkikäteistä normikontrollia luonnehditaan seuraavasti:
>
> "...tuomioistuin lähtee siitä, että tavanmukaisten, normikollisiotapausten varalta sovittujen tulkintaperiaatteiden (kuten 'lex posterior' tai 'lex specialis') *sijasta* sovelletaankin sitä perustuslain määräystä, jonka mukaan perustuslakia on noudatettava, ellei sitä ole muutettu tai siitä tehty poikkeusta tietyssä vaikeutetussa lainsäädäntöjärjestyksessä." (korostus tässä)
>
> Kirjaimellisesti tulkiten lainaus voidaan lukea siten, että siinä olisi katsottu perustuslainsäännöksen voivan Suomessa saada etusijan tavallisen lain säännökseen nähden esimerkiksi *lex posterior* tai *lex specialis* -perusteella. Jyränki ei kuitenkaan tee tätä johtopäätöstä, ehkä sen vuoksi että artikkeli koskee erilaisia normien perustuslainmukaisuuskontrollin järjestämisen tapoja, ei perustuslain omien säännösten suoran sovellettavuuden rajoja.[21]
>
> Vastaavalla tavalla Hidén viittaa säädösvalvontaa koskevassa monografiassaan (1974

---

19 En tarkoita, että lain säätämisjärjestys olisi soveltamistilanteessa täysin irrelevantti. Perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttö voi olla *indisio* siitä, että lailla on todella tarkoitettu rajoittaa *jotakin* perusoikeutta. Sen sijaan siitä ei voida päätellä, että *kaikkien* perusoikeussäännösten tulisi väistyä lakia sovellettaessa. Tavallisen lain säätämisjärjestys ei puolestaan vielä osoita, ettei perusoikeutta tarkoitettu *lainkaan* rajoittaa.

20 Preventiivinen eli ennakollinen normikontrolli sekä repressiivinen eli jälkikäteinen normikontrolli, joka puolestaan jakautuu abstraktiseen ja konkreettiseen varianttiin; ks. Jyränki 1968 s. 993-994.

21 Tähän teemaan Jyränki (1968 s. 999) viittaa kirjoituksensa viimeisessä virkkeessä: "Asia olisi enemmän tutkimisen arvoinen".

s. 348) mahdollisuuteen tulkita perustuslain ja tavallisen lain säännös hierarkkisesti samantasoisiksi konkreettisessa soveltamistilanteessa:

"Jos lähdetään tiukan muodollisesti siitä, että viranomaisella ei ole oikeutta harkita lain sopusointuisuutta tai ristiriitaisuutta perustuslain säännösten kanssa, voitaisiin päätyä käsitykseen, että laintasoisen säännöksen A soveltamisessa on otettava täsmälleen samalla tavoin huomioon perustuslaintasoinen säännös B ja tavallisen lain tasoinen säännös C... Tulkintasääntöjen avulla ilmaistuna tämä merkitsisi sitä, että huomioon otettaisiin vain posteriorisuus- ja lex specialis-näkökohdat, mutta ei lainkaan perustuslain ylemmänasteisuutta. Näin ei luultavasti menetellä viranomaiskäytännössä eikä ole syytäkään menetellä."

Myös Hidénin kannanotto liittyy pikemmin normikontrolliin kuin oikeusjärjestyksen soveltamiseen konkreettisessa tapauksessa. Tarkastelun kohteena on lakien oikean säätämisjärjestyksen valvonta, ei niinkään perusoikeussäännösten vaikutus. Lisäksi kannanotto samastaa perustuslain ylemmänasteisuuden ja muodollisen *lex superior* -konfliktinratkaisusäännön. Omassa tulkintasuosituksessani (soveltamisalaltaan suppean) *lex superior* -säännön poissulkeminen ei estä perusoikeussäännöksiin liittyvien aksiologisten tekijöiden huomioon ottamista etusijan perusteena.

2.3. Veli-Pekka Viljasen kritiikki ja vastaus siihen

Perustuslainmukaisen laintulkinnan rajoja käsitellessään *Veli-Pekka Viljanen* (1990) on esittänyt joukon vastaväitteitä esittämääni hallitusmuodon 92.2 §:n tulkintaa kohtaan. Käyn ne läpi seuraavassa.

(1) Viljasen (1990 s. 226, ks. myös Hidénin kannasta s. 207 sanottua) mukaan esittämästäni tulkinnasta seuraava lopputulos on asiallisesti sama kuin konkreettisen normikontrollin muodossa toteutetun lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen: tuomioistuin jättää tavallisen lain soveltamatta.

Tuomioistuinten oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta on valtiollisen järjestyksen perusteisiin kuuluva vallanjakokysymys. Yksittäisen oikeustapauksen ratkaisemisessa siihen annettava vastaus ilmenee pikemmin sanamuodon kuin lopputuloksen valinnassa: sisällytetäänkö tuomioistuimen päätökseen ilmaisuja "perustuslainvastainen", "mitätön" tai "ristiriidassa", jotka kaikki sisältävät tuomioistuimen lausuman lainsäätäjän tekemästä virheestä, valtioelinten välisten toimivaltarajojen loukkaamisesta. Valtioelinten toimivaltasuhteisiin ei niinkään vaikuta yksilöä koskevan konkreettisen oikeusjutun lopputulos kuin tämänkaltaiset tuomioistuimen lausumat lainsäätäjän toimivaltarajojen valvonnasta.[22]

Puoltamallani tavoin tulkittuna hallitusmuodon 92 §:n säännös ei oikeuta suomalaisia tuomioistuimia esittämään kuvatun kaltaisia lausumia. Yksittäisen oikeusjutun osapuolten kannalta lopputulos on todellakin "sama" eli tavallisen lain sanamuodon mukaisesta tulkinnasta poikkeaminen perustuslainsäännöksen nojalla. Silti ratkaisuun ei sisälly tuomioistuimen valtaa valvoa lainsäätäjän toimivallan rajoja. Tuomioistuimet huolehtivat oikeusjärjestyksen koherenssin, systeemiyhteyden toteutumisesta ratkaistavanaan olevassa yksittäistapauksessa. Kysymys on siten pikemmin laajasti ymmärretystä systemaattisesta tulkinnasta kuin lainsäätäjän toimivaltarajojen valvonnasta.

22 On oireellista, että läpimurto Yhdysvaltain korkeimman oikeuden liittovaltiolakeihin kohdistuvassa kontrollivallassa tapahtui tapauksessa, jossa sen avulla *vältettiin* toimivaltakonflikti prosessin kohteena olleessa konkreettisessa tapauksessa (*Marbury v. Madison*).

Jos mallin puitteissa ylipäätään voidaan puhua lainkäyttäjien lainsäätäjän työn tuloksiin kohdistamasta valvonnasta, kysymys on pikemmin tahattomien, lainsäätäjän tarkoitusta ilmentämättömien "työtapaturmien" korjailusta kuin tietoisiin kannanottoihin kohdistuvasta kontrollista.

(2) Viljasen (1990 s. 226) mukaan perustuslain hierarkkinen (muodollinen) ylemmänasteisuus ja aksiologinen etusija (arvostuksellinen "ylemmänasteisuus") eivät ole erotettavissa toisistaan, mistä syystä malli johtaisi tavallisen lain syrjäyttämiseen valtiosääntöisin perustein.

Mielestäni nämä kaksi asiaa on mahdollista pitää toisistaan erillään alexylaisen säännöt/periaatteet -normitypologian avulla. Oikeusnormien hierarkiaan liittyvä *lex superior* -maksiimi on *sääntö*, jolla on oma soveltamisalansa. Sen alueella sääntö yksin ratkaisee havaitun normiristiriidan. Olen seurannut Suomen valtiosääntöoikeudessa vallitsevaa tulkintaa, jonka mukaan *lex superior* ei ole *sääntönä* voimassa perustuslain ja tavallisen lain ristiriitatilanteessa. Sama asia voidaan ilmaista sanoin "suomalaiset tuomioistuimet eivät tutki eduskunnan säätämien lakien perustuslainmukaisuutta".

Mielestäni muut valtiosääntöoikeudelliset argumentit kuin muodolliseen normihierarkiaan liittyvät ovat sallittuja perustuslain ja lain säännösten yhteensovittamistilanteessa. Huomion kiinnittäminen sovellettavana olevan lain säätämisjärjestykseen sisältää normihierarkiaan liittyvän argumentin: vain perustuslainsäätämisjärjestystä käyttämällä voidaan murtaa tavallisen lain ja perustuslain hierarkiaporrastus. Sen sijaan perustuslain aksiologiseen merkitykseen viittaaminen ei sisällä normihierarkia-argumenttia, koska se on käytettävissä sellaisessakin oikeusjärjestyksessä, jossa hierarkiaporrastusta ei lainkaan ole.

Viljasen tärkeän artikkelin ehkä suurin puute on lakien perustuslainmukaisuuden tutkimista "lähellä" olevien ratkaisujen erittelyn laiminlyöminen vain sen vuoksi, että ne ovat "lähellä" tuota Suomessa torjuttua ratkaisua.

(3) Viljanen (1990 s. 226, ks. myös s. 208, 229-230 ja 233) korostaa perustuslain soveltamisen sisältävän aina myös perustuslain tulkintaa, jonka uskominen tuomioistuimille ei vastaisi suomalaista demokratia- ja vallanjakoperinnettä.

Pidän huomautusta oikeutettuna. Suomessa omaksuttu ja pitkälle kehitetty ennakollinen perustuslakikontrollijärjestelmä (ks. muun muassa Riepula 1973, Hidén 1974 ja Jyränki 1989) sisältää useita positiivisia piirteitä, joista ehkä tärkein on oikeudellisen perustuslakikontrollin ja demokraattista legitimiteettiä edustavan lainsäätäjän institutionaalinen yhdistäminen. Tämä eduskunnan perustuslakivaliokuntaan keskittyvä järjestelmä on parinkymmenen viime vuoden aikana kehittynyt myönteisesti (Viljanen 1990 s. 229-230). Se on synnyttänyt etenkin perusoikeussäännösten varsin rikkaan tulkinta-aineiston.

Jos ja kun tuomioistuimet soveltavat aiempaa useammin perusoikeussäännöksiä ratkaisuissaan, niiden tulisi systemaattisesti perehtyä eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoihin ja ottaa ne huomioon ratkaisuissaan (ks. Viljanen 1990 s. 230 sekä siinä mainittu keskustelupuheenvuoroni teoksessa Jyränki – Viljanen 1986 s. 118). Tämän turvaamiseksi tarvittaisiin erityisiä institutionaalisia tai käytännöllisiä ratkaisuja, esimerkiksi perustuslakivaliokunnan ratkaisukokoelman tai vuosikirjan julkaisemista.

Myönteisenä esimerkkinä perustuslakivaliokunnan tulkintojen ilmenemisestä tuomioistuinratkaisuissa voidaan mainita uskonnonvapautta vanhainkodissa koskeva korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 1985 II 54. Siinä vahvistettu lääninoikeuden päätös seurasi perustuslakivaliokunnan tuoretta tulkintalinjaa (ks. PeVL 12 ja 13/1982 vp.).

(4) Viljanen (1990 s. 227, 211 ja 219) kritisoi tuomioistuinten oikeutta tutkia, milloin perusoikeuskysymys on sivuutettu lakia säädettäessä. Hänen mukaansa tuomioistuin voisi tuollaisen oikeuden nojalla jättää perustuslain nojalla soveltamatta lain, jota eduskunta on pitänyt perusoikeuksien kannalta ongelmattomana.

Pidän tätä koko keskustelun ydinkysymyksenä, mistä syystä esitän tässä yhteydessä heuristisen kuvauksen perusoikeuksien suoran soveltamisen rakenteesta. Oma lähtökohtani on, etteivät tuomioistuimet perusoikeussäännöksiä soveltaessaan tutki lainsäätäjän *toimivaltaa* vaan lainsäätäjän *tarkoitusta.* Jos lainsäätämisasiakirjoista on todettavissa eduskunnan pitäneen lakia ongelmattomana yksittäisessä tapauksessa heränneen perusoikeuskysymyksen kannalta, tuomioistuimen on sovellettava lakia. Lainsäätäjän tarkoituksen selvittämiseksi tuomioistuimen on perehdyttävä lainsäätämisasiakirjoihin, joihin voidaan ainakin 1970-luvun alusta lähtien[23] kohdistaa vaatimus lakiehdotuksiin sisältyneiden perusoikeusrajoitusten yksilöimisestä.

Skandinavian maita koskevassa tarkastelussa olen toistuvasti viitannut niin sanottuun *presumtiosääntöön* (ks. mm. Zahle 1989 II s. 97-101) eräänä keinona väistää lainsoveltamistilanteessa näyttäytyvä *(prima facie)* ristiriita kansallisen lain ja ihmisoikeussopimuksen välillä: laintulkinnan lähtökohtana on presumtio, jonka mukaan lainsäätäjä ei ole tarkoittanut poiketa kansainvälisen oikeuden velvoitteista. Puoltamassani perusoikeuksien suoran soveltamisen mallissa vastaavalla lainsäätäjän tarkoitusta koskevalla presumtiolla on olennainen osa (ks. Scheinin 1988 s. 66).[24] Mielestäni se myös ratkaisee "lainsäätäjän tarkoituksen" sinänsä problemaattiseen käsitteeseen liittyvät ongelmat:[25] kun muuta tarkoitusta ei voida osoittaa, on oletettava ettei lainsäätäjän halunnut poiketa perustuslaista (ja kansainvälisistä sopimuksista).[26]

Viljasen (1990 s. 214 ja 215) esittämiin malleihin tukeutuen esitän heuristisen kuvauksen tarkoittamani perusoikeuksien suoran soveltamisen rakenteesta ja siihen liittyvistä presumtioista.

(a) *Presumtiot:* Tuomioistuin voi olettaa jokaisen sovellettavakseen tulevan yksittäisen lainkohdan olevan sopusoinnussa perustuslain perusoikeussäännösten kanssa. Oletukseen sisältyy Skandinavian maissa ihmisoikeussopimustenkin yhteydessä[27] käytetty *presumtiosääntö:* tuomioistuin voi olettaa, ettei lainsäätäjä tarkoittanut loukata perusoikeutta.

(b) *Perustuslainmukaisen laintulkinnan vaihe:* Jos jutun osapuolet esittävät väitteen tai jos tuomioistuimen keskuudessa nousee kysymys lainkohdan "normaalitulkinnan" mukaisen soveltamisen *(prima facie)* ristiriidasta perusoikeussäännöksen kanssa, tuomioistuimen tulee ensi sijassa pyrkiä löytämään sellainen tulkintavaihtoehto, jolla ristiriita vältetään. Tässä voi-

---

23 Karapuu (1988 s. 87) pitää oikeutetusti taitekohtana perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 2/1971 vp.

24 *Niilo Jääskinen* (1990 s. 220) on viitannut vastaavaan presumtioon ratkaisuna Euroopan talousaluetta koskevan järjestelyn seurauksena syntyvien oikeusnormien, niin sanottujen ETA-sääntöjen etusijaongelmaan. Hänen mukaansa voitaisiin laatia nimenomainen säännös, jonka mukaan ristiriitatapauksessa on sovellettava kansallisen lain sijasta ETA-sääntöjä, jollei eduskunta ole selvästi päättänyt säätää ETA-sääntöjen kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Jääskinen korostaa, että kysymys on lainsäätäjän tarkoituksen tähdentämisestä eikä varsinaisesta etusijasta ja että lainsäätäjän tarkoitus "tulisi ilmaista eksplisiittisesti, muussa tapauksessa soveltajat voisivat lähteä oletuksesta, ettei eduskunta ole tarkoittanut loukata ETA-sopimusta hyväksyessään säännöksen, joka on sisällöltään näennäisesti konfliktissa ETA-säännösten kanssa".

25 Niistä ks. esimerkiksi Aarnio 1989 s. 226-227.

26 Jos eduskunta puolestaan selvästi ilmoitti tarkoittavansa rajoittaa perusoikeutta (tai poiketa Suomen kansainvälisoikeudellisesta velvoitteesta) eikä lakia tai perustuslakia ole sittemmin muutettu (tai uuteen kansainväliseen velvoitteeseen sitouduttu), tuomioistuimen on sovellettava lakia vielä esimerkiksi kolmenkymmenen vuoden kuluttuakin.

27 On tärkeä huomata, että Skandinavian maissa presumtiosääntö mahdollistaa eräänlaisen etusijan antamisen *oikeusjärjestykseen sisältymättömille* ihmisoikeussopimuksille kansallisiin lakeihin nähden. Vaikka hallitusmuodon 92.2 §:n tulkitaan kieltävän tuomioistuimia tutkimasta lakien perustuslainmukaisuutta, tämä ei voi olla peruste kieltää Suomessa perustuslain säännöksiltä edes samankaltaista vaikutusta kuin Norjassa tai Tanskassa on oikeusjärjestyksen ulkopuolisilla ihmisoikeusnormeilla.

daan tukeutua muun muassa säädöskokonaisuuden systemaattiseen tulkintaan *(tulkintasääntö*, perusoikeusnormien tulkintavaikutus). Varsinainen sovellettava normi johdetaan tavallisen lain säännöksestä, mutta perusoikeussäännös vaikuttaa *normifragmenttina* lakitekstiä täsmällisemmän normiformulaation muotoilussa. Jo tällä tasolla saattaa olla tarpeen tukeutua sekä lainsäätämisasiakirjoihin lain sisällön selvittämiseksi että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön perusoikeussäännöksen sisällön selvittämiseksi. Perusoikeusnormin kannalta ongelmallisena näyttäytyvälle tavallisen lain säännökselle haetaan systemaattista tulkintaa säädöskokonaisuuden osana. Jo tässä vaiheessa saattaa osoittautua tarpeelliseksi tulkita säännöksen soveltamisalaa supistavasti verrattuna sen kielellisen asun "normaalitulkinnan" mukaiseen alaan.

Osa perustuslainmukaisen laintulkinnan tilanteista ratkeaa *punninnalla:* jos tavallisen lain säännös on muotoiltu optimointikäskynä, perusoikeusnormia voidaan soveltaa sen kanssa samanaikaisesti optimoitavana *periaatteena.* Punnintatilanteet osoittavat, että "perustuslainmukaisen laintulkinnan" vaiheessa perusoikeussäännöksillä ei ole vain tulkintavaikutusta. Jos perusoikeusnormi on mukana punnintatilanteessa, sen soveltaminen on yhtä "suoraa" kuin muidenkin punnittavien periaatteiden.

(c) *Perusoikeussäännöksen suoran soveltamisen vaihe:* On mahdollista, ettei säädöskokonaisuuden systemaattisen tulkinnan avulla löydetä lainkohdan sellaista tulkintavaihtoehtoa, joka samalla vastaisi perustuslainmukaisen laintulkinnan ajatusta. Tällöin säädöskokonaisuuden osanakin tulkittu säännös ja perusoikeussäännös näyttävät olevan ristiriidassa keskenään. Kysymys on siis *sääntökonfliktista.*[28]

Tässä tilanteessa tuomioistuimen ei tule tutkia lainsäätäjän toimivallan rajoja eikä lain "oikeaa" säätämisjärjestystä vaan pyrkiä selvittämään, tarkoittiko eduskunta lain säätäessään rajoittaa sittemmin konkreettisessa tapauksessa esiin nostettua perusoikeutta vai pitikö se soveltamisvaiheessa heränneyttä perusoikeuskysymystä ongelmattomana. Jos eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut lakiehdotuksesta lausuntonsa, tämä on indisio laintasoisen säännöksen soveltamisen puolesta,[29] ellei valiokunnan lausunnosta selvästi ilmene huomiota kiinnitetyn vain johonkin toiseen perustuslakikysymykseen (tavallisen lain toinen kohta tai eri perustuslainsäännös kuin ratkaistavana olevassa tapauksessa). Muustakin lainsäädäntöaineistosta on saatavissa selvitystä soveltamistilanteessa esiin nousseen perusoikeuskysymyksen ennakoinnista (lähinnä hallituksen esitys, valiokunnan mietintö ja – astetta vahvemmin varauksin – komiteanmietintö[30]). Perusoikeuskysymys voi olla "kohdattu" lainsäätämisvaiheessa ilman että tiettyä perusoikeussäännöstä olisi nimenomaisesti mainittu. Jos esimerkiksi

---

28 "Perusoikeuksien suoran soveltamisen" ja "perustuslainmukaisen laintulkinnan" käsitteet ovat osittain harhaanjohtavia, koska perimmältään niiden ero liittyy tutkimukseni käsitteistössä dikotomiaan säännöt/periaatteet eikä jaotteluun tulkintavaikutus/suora soveltaminen.

29 Indisio koskee ainakin lausuntoa PeVL 2/1971 vp. myöhemmin perustuslakivaliokunnassa käsiteltyjä lakiehdotuksia. Valiokunta on varsin johdonmukaisesti yksilöinyt lakiehdotukseen liittyvät valtiosääntöoikeudelliset ongelmat tyytymättä yleisluonteiseen säätämisjärjestyskannanottoon. Ks. kuitenkin valmiuslakiehdotuksesta annettu PeVL 10/1990 vp., jossa on vain "esimerkinomaisesti" lueteltu eräitä perustuslakien muiden säännösten kuin perusoikeussäännösten kanssa ristiriidassa olevia lakiehdotuksen kohtia.

30 Eduskunnan täysistuntopuheenvuoroilla, eduskunnan puhemiehen passiivisuudella (vrt. VJ 80.1 §) tai valiokuntamietintöjen vastalauseilla (vastaavasti lausuntojen eriävillä mielipiteillä) on merkitystä vain poikkeuksellisesti. Merkitystä lainsäätäjän tahdon ilmaisuna voi silti olla ainakin valiokunnan puheenjohtajan tai lakiesityksestä vastanneen ministerin täysistuntopuheenvuorolla, jossa on nimenomaisesti sivuttu lain soveltamistilanteessa sittemmin esiin nousevaa perusoikeuskysymystä. Mitä vanhemmasta laista on kysymys, sen yksiselitteisemmin täytyy perusoikeuden rajoittamistarkoitus olla ilmaistu, jotta sitä edelleen voitaisiin pitää lainsäätäjän tahtona.

valiokunnan mietinnössä esiintyy ratkaisijan sovellettavaksi tulevan lainkohdan yhteydessä asiallinen viittaus säännöksen perusoikeusulottuvuuteen (esimerkiksi sana "yhdenvertaisuus", "erottelu" tai "sananvapaus"), lainkäyttäjän tulee kunnioittaa lainsäätäjän ilmaisemaa tahtoa.

Aina kun suomalainen tuomioistuin päätyy perusoikeussäännöksen nojalla supistamaan laintasoisen säännöksen soveltamisalaa siitä, millaiseksi se on säädöskokonaisuuden osanakin luettavissa, ratkaisu tulisi perustella ensinnäkin viittaamalla tavallisen lain säännöksen rinnalla perusoikeussäännökseen *(suora soveltaminen, sääntövaikutus)*. Toiseksi perusteluissa tulisi lainsäätämisasiakirjoihin tukeutuen todeta, ettei mikään osoita lainsäätäjän tarkoittaneen tavallisen lain säännöksen nojalla voitavan rajoittaa kyseistä perusoikeutta sillä tavoin kuin lain sanamuodon mukaisen ratkaisun tekeminen ratkaistavana olevassa konkreettisessa tapauksessa merkitsisi.

> Havainnollistan asiaa esimerkillä. Valmiuslain (1080/91) 3 §:n mukaan valtioneuvosto voidaan lain 2 §:n tarkoittamissa kriisioloissa asetuksella valtuuttaa muun ohessa määräämään, "että määrättyjä tavaroita ei saa pitää myytävänä" (15.1 §:n 3 kohta). Voitaisiinko painotuotteiden myynti kieltää säännöksen nojalla?
>
> Valmiuslaki on siitä poikkeuksellinen säädös, että sen tekstiin on sisällytetty niin sanottu perusoikeuksien suojasäännös. Säännöksen mukaan muun muassa hallitusmuodon 10 §:ssä turvattuja perusoikeuksia ei saa valmiuslain perusteella rajoittaa "muulloin kuin Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja sodan aikana" (9.2 § *in fine*). Täsmentäkäämme tulkintaongelma koskemaan tilannetta, jossa Suomeen kohdistuu rajoitettu aseellinen hyökkäys.
>
> Vaikka valmiuslaki säädettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä sen soveltajan on oletettava, ettei lailla tarkoitettu rajoittaa perusoikeuksia muutoin kuin siltä osin kuin tällainen tarkoitus on luettavissa lainsäätämisasiakirjoista. Presumtiot (vaihe a) johtavat siis tulkintaan, jonka mukaan lain 15 §:n säännös on tarkoitettu omistusoikeuden eikä sananvapauden rajoitukseksi. Jo presumtiovaiheessa saatetaan päätyä lopputulokseen, jonka mukaan säännös ei oikeuta kieltämään painotuotteiden myyntiä.
>
> Sama lopputulos on mahdollista saavuttaa perustuslainmukaisen laintulkinnan (vaihe b) avulla. Valmiuslain 15 §:n erilaisten tulkintavaihtoehtojen joukossa perusoikeusystävällisin on se, jonka mukaan säännös ei oikeuta kieltämään painotuotteiden myyntiä. Tulkintaa voidaan puoltaa valmiuslain sisäisellä systematiikalla: 15 § sisältyy valvontaa ja säännöstelyä koskevaan säännöskokonaisuuteen. Systemaattisessa tulkinnassa voidaan tukeutua myös valmiuslain kanssa samanaikaisesti säädettyyn puolustustilalakiin (1083/91), johon on sisällytetty sananvapauteen nimenomaisesti liittyviä säännöksiä (13-15 §).
>
> Tulkintaongelma voidaan kuitenkin pelkistää myös hallitusmuodon sananvapaussäännöksen suoran soveltamisen tilanteeksi (vaihe c). Valmiuslain 15.1 §:n sanamuoto on nimittäin yleinen, ja painotuotteet selvästi kuuluvat laissa olevan "tavaran" käsitteen legaalimääritelmän (52.1 §) piiriin. Itse asiassa jo vaiheiden (a) ja (b) kuvauksiin on yllä sisällytetty viittauksia lainsäätäjän tarkoitukseen 15.1 §:n säännöksen soveltamisalan rajoittajana. Sen vuoksi on täysin perusteltua ilmaista asia myös siten, että hallitusmuodon 10 §:ssä ilmaistu perusoikeusnormi rajoittaa valmiuslain 15.1 §:n 3 kohdassa ilmaistun säännön soveltamisalaa. Sen nojalla ei siis voida kieltää painotuotteiden myyntiä.
>
> Valmiuslain tapauksessa presumtioiden (vaihe a) ja perustuslainmukaisen laintulkinnan (vaihe b) avulla oli mahdollista päätyä samaan lopputulokseen kuin perusoikeuksien suoran soveltamisen (vaihe c) kautta. Valmiuslakia säädettäessä perusoikeuksiin kiinnitettiin poikkeuksellisen voimakas huomio, mikä heijastuu lakiin kirjattuna suojasäännöksenä. Jos sama tulkintaongelma esitetään niin ikään perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetyn valmiuslain edeltäjän (laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa 407/70) nojalla (ks. 8.1 §:n 3 kohta), turvautuminen perusoikeuksien suoran soveltamisen malliin (vaihe c) näyttää vielä luontevammalta ratkaisulta.

(5) Viljasen (1990 s. 205) mukaan esittämäni hallitusmuodon 92 §:n tulkinta on epäjohdonmukainen, kun siihen ei sisälly kannanottoa perustuslain kaikkien osien suorasta sovellettavuudesta vaan se on rajoitettu koskemaan perusoikeussäännöksiä.

Huomautus saattaa olla osittain oikeutettu. Oman tutkimustyöni keskeisenä lähtökohtana on kuitenkin ollut kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten ja kotimaisten perusoikeussäännösten lainsoveltamistilanteessa saaman suojan koherenssi, yhdenmukaisuus. On mahdollista, että malli voitaisiin (ehkä tarpeellisin muutoksin) ulottaa perustuslain kaikkiin osiin. En kuitenkaan ole vakuuttunut asiasta. Perusoikeussäännösten etusijaa tavallisen lain säännöksiin nähden oikeusnormien muodollisesta hierarkiasta riippumatta puoltavat arvovalintoihin liittyvät (aksiologiset) perusteet eivät ainakaan samalla tavoin koske kaikkia perustuslainsäännöksiä. Tästä syystä jätän esittämäni tulkinnan mieluummin avoimeksi Viljasen epäjohdonmukaisuusväitteelle kuin otan selvästi kantaa tähän sinänsä tärkeään ongelmaan.

Viljasen oma vaihtoehto (perustuslainmukainen laintulkinta) johtaa ongelmiin, joista osa koskee myös esittämääni tulkintaa. Kuten Viljanen (1990 s. 211 ja 233) toteaa, myös perustuslainmukainen laintulkinta sisältää ongelman eduskunnan (perustuslakivaliokunnan) ja tuomioistuinten "kilpailusta" perusoikeussäännösten auktoritatiivisen tulkitsijan asemasta. Samoin ulkomaiset – esimerkiksi norjalaiset – kokemukset osoittavat, että perustuslainmukainen laintulkinta *voi* oikeuskäytännön kautta kehittyä lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisjärjestelmäksi. Mielestäni nämä ongelmat eivät ole peruste hylätä sen paremmin perustuslainmukaisen laintulkinnan kuin perusoikeussäännösten suoran soveltamisen malliakaan (vrt. Jyränki 1991 s. 174 av. 43).

Vakavimpana Viljasen mallin ongelmana pidän tavallisen lain *sanamuodon* asettamista ehdottomaksi rajaksi perusoikeussäännösten vaikutukselle.[31] Viljasen (1990 s. 224) mukaan "jos lain sanamuoto ei taivu kattamaan jotain tulkintaa, ei tällaiseen tulokseen ole syytä pyrkiä kiertotietä" (ks. myös s. 225 ja siinä mainitut lähteet). Kannanottoon liittyy kuitenkin alaviitteessä esitetty varaus: "Tässä yhteydessä ei ole tarkoitus ottaa kantaa siihen, voidaanko ja millä edellytyksillä lain sanamuodosta ylipäätään poiketa lakia sovellettaessa, vaan kritisoida lakitekstin rajat ylittävän tulkinnan perustelemista nimenomaan valtiosääntöisin argumentein."

Kun perusoikeussäännökset kuuluvat oikeusjärjestykseen, niiden vaikutusta ei voida sulkea pois tilanteissa, joissa yksittäisen lainkohdan tulkinnassa on tukeuduttava oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen. Pidän kestämättömänä kantaa, jonka mukaan lain sanamuodosta voidaan kyllä joskus poiketa, mutta ei tapauksissa joilla on perusoikeusulottuvuus. Kun sanamuodosta poikkeamista ei perustella perustuslain normihierarkkisella ylemmänasteisuudella vaan perusoikeussäännösten sisällöllä ja lainsäätämisasiakirjoista ilmenevällä lainsäätäjän tarkoituksella, perusoikeussäännösten käyttö lain sanamuodosta poikkeamisen perusteena on mielestäni hyväksyttävää.

Suomen nykyiset perusoikeussäännökset ovat vanhoja ja varsin yleisluonteisia. Molemmat seikat vähentävät sekä niiden ilmentämien periaatteiden painoa punnintatilanteissa että niiden sisältämien sääntöjen mahdollisuuksia saada etusija *lex posterior* tai *lex specialis* -perusteella. Puoltamani perusoikeuksien suoran soveltamisen malli ei siten ole peruste kritisoida tähänastista oikeuskäytäntöä yleisesti "virheelliseksi" tai "perusoikeusvihamieliseksi". Tästä syystä mallia voidaan luonnehtia "akateemiseksi" sanan kielteisessä merkityksessä. Nykytilanteessa

31 "Lain sanamuoto" on jo sinänsä problemaattinen käsite. Tuomioistuin ei konkreettisessa tapauksessa sovella lakikirjan ohuelle paperille painettua virkettä vaan Suomen oikeusjärjestykseen kuuluvaa *normia*, jonka oikea sisältö on löydettävissä vain koko oikeusjärjestyksen muodostamaa taustaa vasten.

mallin tärkein etu on mielestäni perusoikeuksien yleisten oppien tasolla: sen avulla voidaan saavuttaa koherenssi ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien vaikutustapojen välillä ja ratkaista luvun alussa kuvattu Suomen valtiosääntöä rasittava paradoksi.

Hallitusmuodon 92 §:n tulkinnan uudelleenarviointi on kuitenkin tärkeää myös vireillä olevan perusoikeusuudistuksen vuoksi. Jos perustuslakiin sisällytettäisiin nykyaikainen, täsmälliseen muotoon kirjoitettu ja aineellisesti laaja-alainen uusi perusoikeussäännöstö, perusoikeuksien suoran soveltamisen malli saattaisi johtaa perusoikeudet tähänastista paremmin turvaavaan oikeuskäytäntöön. Lopputulos olisi mahdollista saavuttaa kajoamatta valtiollisen järjestyksen perusteisiin kuuluviin vallanjakokysymyksiin (esimerkiksi valtiosääntötuomioistuimen perustaminen), joiden ratkaiseminen ei ehkä ole edes mahdollista osittaisuudistuksena toteutettavan perusoikeusreformin yhteydessä.

3. Ihmisoikeusmääräysten sovellettavuus lainkäytössä

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 2/1990 vp. on esitetty yksiselitteinen kannanotto, jonka mukaan laintasoisena voimaansaatetun Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset voivat yksittäisessä lainkäyttötilanteessa syrjäyttää ainakin vanhemman tai yleisluonteisemman kansallisen lain säännöksen. Tämä mahdollisuus on jo sinänsä peruste tavoitella koherenssia ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien vaikutuksessa ja tulkita hallitusmuodon 92 §:n säännös myös perusoikeuksien suoran soveltamisen mahdollistavaksi.

Perusoikeuksien suoran soveltamisen malli ei kuitenkaan sellaisenaan sovellu ihmisoikeussopimusten ja tavallisen lain tasoisten kansallisten säännösten välillä näyttäytyvien konfliktien ratkaisemiseen. Tärkein ero on mielestäni siinä, että ihmisoikeussopimusten tulkinnassa eduskunnalla ei ole samanlaista auktoritatiivisen tulkitsijan asemaa tai edes tosiasiallista "etumatkaa" tuomioistuimiin nähden kuin perusoikeussäännösten tulkinnassa. Tämän vuoksi tuomioistuinten tulee eduskunnan esittämien tulkintakannanottojen ohella tutustua myös ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten ratkaisukäytäntöön ihmisoikeusmääräysten sisällön selvittämiseksi (näin myös PeVL 2/1990 vp.).

Lakiehdotuksen käsittelyä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa ei myöskään voida sellaisenaan pitää indisiona siitä, että lain soveltamistilanteessa aktualisoitunut ihmisoikeuskysymys olisi tiedostettu ja ratkaistu lainsäätämisvaiheessa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta nimenomaisesti korosti vastuun ihmisoikeussopimusten noudattamisesta kuuluvan ensisijaisesti asianomaiselle erikoisvaliokunnalle (PeVL 2/1990 vp.[32]; ks. myös PeVM 3/1988 vp. ja Scheinin 1988c s. 82 ja 89). Heuristisen kuvaukseni kaksi ensimmäistä vaihetta (presumtiot ja perustuslainmukaisen laintulkinnan vaihe) koskevat mielestäni myös ihmisoikeusnormien ja kansallisen lain välillä näyttäytyvän jännitteen ratkaisemista. Sen sijaan kolmas vaihe (suora soveltaminen) muodostuu erilaiseksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä toteutettu

32 "Myös lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä on hallituksen esitysten pohjalta ja alan asiantuntijoita tarpeen mukaan kuullen tarkastettava lakiehdotuksen suhde ihmisoikeusmääräyksiin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on tarkoituksenmukaista, että tämän seikan tutkiminen kuuluu lähtökohtaisesti sille erikoisvaliokunnalle, johon esitys on lähetetty valmistelevasti käsiteltäväksi. Lakiehdotuksen tarkastelua ihmisoikeusmääräysten kannalta ei siten ole aiheellista keskittää esimerkiksi perustuslakivaliokunnalle. Perustuslakivaliokunta voisi kuitenkin luontevasti ottaa myös ihmisoikeusulottuvuuden esille silloin, jos sen käsiteltävänä valtiosääntöperusteella olevaan lakiehdotukseen näyttää liittyvän myös ihmisoikeuksien kannalta huomionarvoisia näkökohtia."

voimaansaattaminen ei ole muuttanut hallitusmuodon 92 §:n säännöksestä johdettavissa olevaa Suomen valtiosäännön perusratkaisuihin kuuluvaa normia, jonka mukaan tuomioistuimet eivät tutki lainsäätäjän toimivallan rajoja (ks. jälleen PeVL 2/1990 vp.). Jos eduskunta ja tasavallan presidentti säätäisivät ja saattaisivat valtioneuvoston myötävaikutuksella voimaan tarkoituksellisesti ihmisoikeussopimuksen kanssa ristiriidassa olevan lain, suomalaisten tuomioistuinten olisi mielestäni sovellettava tällaista lakia siitäkin huolimatta, ettei ihmisoikeussopimuksen vastaisen lain säätäminen kuulu suomalaisen lainsäätäjän toimivaltaan (ks. PeVL 12/1982 vp.).[33] Sen sijaan tuomioistuimet voisivat kiinnittää huomiota lain ja sopimuksen väliseen ristiriitaan päätöksen perusteluissa ja ohjata asianosainen turvautumaan ihmisoikeussopimusten kansainvälisiin valitusmenettelyihin. Ylimpien tuomioistuinten reagointikeinoihin kuuluisivat myös lain muuttamista tarkoittava aloitte (ks. hallitusmuodon 58 §) tai armahdusesitys (ks. HM 29.1 §).

Tällaista *tietoisen sopimusloukkauksen* äärimmäisen epätodennäköistä tilannetta lukuun ottamatta tuomioistuinten tulee kaikissa muissa tapauksissa seurata presumtiota, jonka mukaan lainsäätäjä ei ole tarkoittanut poiketa Suomea velvoittavasta ihmisoikeusnormista. Siten tuomioistuinten tulee tulkita kansallisen säännöksen soveltamisala sellaiseksi, ettei se estä ihmisoikeusnormin noudattamista ratkaistavana olevassa tapauksessa. Presumtion kumoamiseksi ei riitä, että eduskunta on tutkinut kyseistä ihmisoikeusnormia vastaavan perusoikeuskysymyksen tai yleisemmin viitannut ihmisoikeusnormin aineelliseen sisältöön ("sananvapaus"). Edellä pidin näitä menettelytapoja riittävinä osoittamaan, että perusoikeuskysymys on "kohdattu" lainsäätämisvaiheessa.

Päädyn siten malliin, jossa ihmisoikeussopimusten asema lakien soveltamisvaiheessa on koherenssitavoitteesta huolimatta jonkin verran "vahvempi" kuin hallitusmuodon perusoikeussäännösten. Itse perusratkaisu on kummassakin tapauksessa sama: tuomioistuimet ja muut lainsoveltajat eivät tutki lainsäätäjän toimivaltaa vaan tarkoitusta. Eduskunnan erilainen asema perustuslain ja ihmisoikeussopimusten tulkitsijana johtaa kuitenkin erilaisiin kriteereihin tilanteissa, joissa tavallisen lain säännöksen ja perusoikeus- tai ihmisoikeusnormin välillä on yksittäisessä soveltamistilanteessa suoritettava valinta.

On syytä korostaa, ettei ehdottamani malli ole sinänsä ristiriidassa eräiden ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisvaiheessa esitettyjen myöhemmän lain etusijaa koskevien kannanottojen (LaVL 1/1989 vp. ja väljemmin muotoiltu PeVL 2/1990 vp.) kanssa. Valiokuntien lausumat eivät ole koskeneet *lex posterior -säännön* täsmällistä soveltamisalaa. Niiden kanssa ei ole ristiriidassa näkemykseni, jonka mukaan presumtiosääntö voi supistaa *lex posterior* -säännön soveltamisalaa myös aksiologiaan liittyvin perustein.

Konfliktinratkaisusääntöjen soveltamistilanteista tulee erottaa tapaukset, joissa normin säädöstaso, tuoreus tai täsmällisyys lisäävät sen ilmaisemien periaatteiden painoa. Kun tuomioistuimilla ei ole edes ihmisoikeussopimusten kyseessä ollen oikeutta valvoa, onko lainsäätäjä ylittänyt toimivaltansa, ne voivat olla kansallisen lain ja laintasoisena voimaansaatetun ihmisoikeussopimuksen yksittäisessä ristiriitatilanteessa *lex posterior* -säännön sitomia. Tällainen tilanne on kuitenkin kyseessä vain silloin kun eduskunta on tietoisesti säätänyt ihmisoikeussopimuksen vastaisen lain. Ainoastaan näissä äärimmäisen epätodennäköisissä tilanteissa joudu-

33 Tältä osin kantani poikkeaa aiemmin esittämästäni. Ks. Scheinin 1988 s. 104-105 missä katsotaan, ettei laintasoisen ihmisoikeusnormin soveltamisalaa voida ristiriitatilanteessa kaventaa kansallisen lain hyväksi, koska lainsäätäjältä puuttuu toimivalta poiketa kansainvälisten sopimusten asettamista velvoitteista. – On totta, että lainsäätäjältä puuttuu tuollainen toimivalta. Siitä ei kuitenkaan seuraa, että tuomioistuimet voisivat aina korjata toimivallan ylityksen. Tekstissä esitetty tulkinta perustuu tältäkin osin lainsäätäjän tarkoituksen eikä toimivallan arviointiin.

taan todella turvautumaan *lex posterior* -sääntöön ihmisoikeussopimuksen soveltamisen vahingoksi.

Mielestäni tuomioistuinten tulisi olla pidättyviä oikeustapausten ratkaisemisessa sillä houkuttelevan yksinkertaisella perusteella, että vastikään voimaansaatettu *Euroopan ihmisoikeussopimus* menee *lex posterior* -säännön nojalla vanhempien kansallisten lakien edelle. Tällaisen eräissä tilanteissa täysin hyväksyttävän argumentaatiotavan erittelemätön käyttö saattaa nimittäin monissa tapauksissa sisältää oletuksen, jonka mukaan *KP-sopimuksen* voimaansaattamista myöhemmin säädetyllä lailla on poikettu sopimusvelvoitteista. Aikaa myöten argumentointitapa johtaisi uuden lainsäädännön seurauksena myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen suoran soveltamisen vaikeutumiseen.

Ongelma on ratkaistavissa kehittämällä *lex posterior* -säännölle sen tavanomaista ilmaisutapaa *(lex posterior derogat priori)* täsmällisempi sisältö, joka muun muassa ilmaisee säännön soveltamisedellytyksenä lainsäätäjän tarkoituksen muuttaa aiemmin voimassa olleita oikeusnormeja. Kun maksiimia myöhemmän lain etusijasta ei ole nimenomaisesti ilmaistu Suomen kirjoitetussa laissa, pidän perusteltuna että lainkäyttäjät tukeutuvat suoraan *lainsäätäjän tarkoitusta* sekä *säännösten soveltamisalaa* ja *systematiikkaa* koskeviin näkökohtiin. "Ristiriidan" käsitteeseen ja *lex posterior* -sääntöön tukeutuva argumentaatio saattaa helposti johtaa liian kaavamaisiin tuloksiin.

4. Oikeustapausaineiston valintaperusteista

Suomessa viittaukset perustuslain perusoikeussäännöksiin tai kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin eivät ole tavanomaisia tuomioistuinten ratkaisuissa. Tässä suhteessa tilanne poikkeaa merkittävästi esimerkiksi Hollannin, Yhdysvaltojen tai Norjan oikeuskäytännöstä. Eron merkitystä ei vähennä se, että myös näiden kolmen maan välillä on olennaisia eroavaisuuksia.

Vuoden 1905 "Marraskuun manifestin" (4.11.1905/49) jälkitilanteessa säädettyä vuoden 1906 kansalaisvapausperustuslakia sovellettiin varsin aktiivisesti suomalaisissa tuomioistuimissa. Perustuslain tarkoittamia lakeja sananvapaudesta ja yhdistymisvapaudesta ei nimittäin heti saatu aikaan, ja tuomioistuinten oli otettava kantaa vanhojen hallinnollisten rajoitusten kumoutumiseen suoraan kansalaisvapausperustuslain nojalla (ks. lähemmin Viljanen 1988 s. 183-186, erityisesti s. 185 esitetty luettelo senaatin oikeusosaston 26 ratkaisusta).

Mikael Hidénin (1971 s. 23) mukaan tapaukset, joissa ylipäätään minkään viranomaisen voitiin osoittaa joko tosiasiallisesti tai nimenomaisesti nojanneen hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin, olivat 1970-luvun alkuun mennessä "hyvin harvinaisia".[34] Hän viittaa kolmeen tapaukseen, joissa "perusoikeussäännöksessä kuvattu periaate nähtävästi" oli ratkaiseva tuomioistuimen päätöksen lopputulokselle, joskaan nimenomaista viittausta hallitusmuotoon ei ollut sisällytetty ratkaisuun.[35] Hidén jatkoi: "Ratkaisuja, joissa viranomainen olisi nimenomaisesti nojannut päätöksensä HM:n perusoikeussäännöksiin, tiedän vain oikeusasiamiehen käytännöstä."

Kahdessakymmenessä vuodessa tilanne on olennaisesti muuttunut. Vuonna 1979 valmistuneessa kandidaattitutkielmassaan *Merja Kari* esitti seuraavan taulukon (s. 38):

---

34 Samoihin aikoihin *Paavo Kastari* (1972 s. 293) esitti arvion, jonka mukaan lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen ei olisi ollut suomalaisissa tuomioistuimissa "minkään käytännöllisen tapauksen yhteydessä vakavasti edes pohdittavana saatikka joutunut päätöksen tai äänestyksenkään kohteeksi". Vrt. KKO 1929 I 42.

35 Tapaukset KHO 1953 I 7, KHO 1954 II 634 ja Helsingin hovioikeus 2.5.1957 R 1955 IX/397/797.

Vuosina 1948-1977 korkeimpien oikeuksien ja ylimpien laillisuusvalvontaelimien antamat perusoikeuksien soveltamista koskevat päätökset viisivuotiskausittain:

	KHO	KKO	EOA	OKa	Yhteensä
1948-1952	3	1	-	-	4
1953-1957	6	-	-	-	6
1958-1962	1	1	-	-	2
1963-1967	2	2	2	-	6
1968-1972	4	-	5	1	10
1973-1977	5	3	-	1	9
Yhteensä	21	7	7	2	37

Taulukon lukumäärätietoihin on syytä suhtautua varauksin, koska niihin sisältyy paitsi nimenomaisia perusoikeusviittauksia myös tapauksia, joissa Karin mielestä on asiallisesti tukeuduttu perusoikeussäännökseen.[36] Nimenomaisia viittauksia oli Karin (1979 s. 40) mukaan kymmenen, joista valtaosa (seitsemän) oli eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja. Oikeuskansleri oli viitannut perusoikeussäännökseen kahdessa ja korkein oikeus (itse asiassa hovioikeus)[37] yhdessä ratkaisussa.

Olennaista Karin tuloksissa on havainto perusoikeuksien soveltamistilanteiden selvästä yleistymisestä 1970-luvun kuluessa. Kehitys on 1980-luvulla ja 1990-luvulle tultaessa jatkunut ja laajentunut koskemaan kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Silti oikeustieteen piirissä on vielä viime vuosinakin saatettu tyytyä jo tutkimuksen lähtökohtana oletukseen, etteivät suomalaiset tuomioistuimet ja muut viranomaiset tukeutuisi ratkaisuissaan perusoikeusnormeihin (ks. esimerkiksi Nieminen 1990 s. 285). Merkittävä poikkeus on *Pekka Hallberg,* joka on eri yhteyksissä (Hallberg 1982, 1985 ja 1990) käsitellyt korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä myös perusoikeuksien tai yleisemmin perustuslain säännösten soveltamisen näkökulmasta. Hallbergin tutkimuksissa viitataan yli 50 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun liittäen ne tavalla tai toisella Suomen perustuslakeihin. Noin puolet tapauksista liittyy nimenomaan perusoikeuksiin.

Lukijan kannalta Hallbergin tutkimukset ovat osittain hämmentäviä. Suuri osa hänen käsittelemistään tapauksista tuntuu irrelevanteilta hallitusmuodon kannalta. Esimerkiksi yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen tavalla tai toisella liittyvät tapaukset eivät läheskään kaikki tunnu olevan hallitusmuodon 5 §:n soveltamistilanteita.[38] Toisaalta Hallberg on vuodesta 1967 ollut korkeimman hallinto-oikeuden esittelijä ja vuodesta 1979 sen jäsen. Tiedämme etenkin ylimpien oikeusasteiden ottavan päätöksenteossaan huomioon olennaisesti rikkaamman oikeuslähteistön kuin mitä itse päätöksen perusteluista voi lukea (Aarnio 1989 s. 247). Tuomioistuimen jäseniä sitova velvollisuus olla ilmaisematta oikeuden käymiä neuvotteluja (oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §) estää niitä, jotka asiasta todella tietävät, kertomasta ainakaan kovin yksilöidysti, missä määrin esimerkiksi hallitusmuodon perusoikeussäännökset ovat tosiasiallisesti vaikuttaneet vaikkapa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksenteossa.[39]

Julkilausuttujen perusteluiden niukkuus tosiasialliseen ratkaisuaineistoon verrattuna osoittaa, ettei perusoikeussäännösten ja ihmisoikeusmääräysten vaikutusta oikeuskäy-

---

36 Ylivoimainen valtaosa näistä tapauksista on hallitusmuodon 5 §:n taustalla olevan yhdenvertaisuusnormin soveltamistilanteita, jotka muodostavat itse asiassa selvän enemmistön (23 tapausta) Karin koko aineistosta. Ks. Kari 1979 s. 22 ja 40.

37 Tapaus KKO 1952 II 74, jossa korkein oikeus kumosi hovioikeuden päätöksen.

38 Esimerkiksi tilanteet, joissa myös tavalliseen lakiin on sisältynyt nimenomainen yhdenvertaisuussäännös.

39 Korkein hallinto-oikeus on ratkaisullaan KHO 8.5.1991 T 1511 evännyt pyytämäni luvan tutustua yksilöimieni KHO:n tapausten koko ratkaisuaineistoon.

täntöön voi selvittää vain itse päätöksiin tutustumalla.[40] Toisaalta ulkopuolinen tutkija ei voi myöskään käydä systemaattisesti läpi tuomioistuinten ratkaisuja ja ottaa kantaa siihen, missä tapauksissa tuomioistuinratkaisut ovat sisällöllisesti liittyneet perus- tai ihmisoikeuksiin. Tätä kriteeriä noudattaen suurin osa rikosjutuista olisi hallitusmuodon 6 §:n soveltamistapauksia, koska niissä on annettu positiivista suojaa hengelle, ruumiilliselle koskemattomuudelle tai omaisuudelle. Ja peräti kaikki yleisten tuomioistuinten ratkaisut voitaisiin lukea ihmisoikeustapauksiksi, koska niissä on – sopimuskohtia mainitsematta – "sovellettu" kunnollista oikeudenkäyntiä koskevia ihmisoikeusmääräyksiä (KP-sopimuksen 14 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla).

Tutkiessani perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien vaikutusta suomalaisten tuomioistuinten ratkaisuihin olen relevanttien oikeustapausten löytämiseksi käyttänyt seuraavia kolmea menetelmää: (1) hakusanojen sekä perustuslakien ja ihmisoikeussopimusten nimissä esiintyvien sanojen avulla toteutettu korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön systemaattinen läpikäynti, lähinnä Finlex-tietokannan avulla[41]; (2) oikeuskirjallisuudessa, ennen muuta valtiosääntöoikeuden tutkijoiden kirjoituksissa mainittujen oikeustapausten kerääminen[42]; sekä (3) oma osallistuminen oikeusjuttuihin ja yhteistyö sellaisten asianajajien tai muiden juristien kanssa, joiden olen tiennyt tukeutuvan muun ohessa perusoikeus- tai ihmisoikeusargumentteihin.[43]

Kertynyt oikeustapausaineisto ei perustu yhteismitallisiin kriteereihin, eikä sen nojalla voida siksi esittää kvantitatiivisia johtopäätöksiä. Muihin kuin satunnaisiin tekijöihin perustuvia lukumäärätietoja voidaan esittää vain Finlex-tietokannan pohjalta. Sen avulla oli 13.6.1991 saatavissa seuraavat lukumäärätiedot.

	KKO	KHO
Perusoikeusviittaukset	3	12
Ihmisoikeussopimusviittaukset	344	3

Toisaalta Finlex ei ole etenkään vanhemman aineiston osalta luotettava edes tämänkaltaisen kvantitatiivisen analyysin pohjana. Muiden tutkimusmenetelmien avulla aineistooni on kertynyt kahdeksan korkeimmassa oikeudessa ja kaksitoista korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistua muuta tapausta, joissa vuosikirja- tai taltiotekstissä on nimenomainen viittaus Suomen perustuslakien perusoikeussäännöksiin tai kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Näistä ratkaisuista neljä KKO:n ja kuusi KHO:n päätöstä on sellaisia, jotka on otettu myös Finlexiin, mutta ilman perusoikeus- tai ihmisoikeusviittausta. ATK-tallenteiden laadintaan on siis ainakin aiemmin sisälty-

40 Lehtimajan (1990 s. 93) mukaan todennäköisesti ainoa tapa tutkia kansainvälisten ihmisoikeusnormien vaikutusta eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin on selvittää, kuinka usein niissä nimenomaisesti viitataan ihmisoikeusasiakirjoihin.

41 Sekä korkeimman oikeuden että korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjat ovat tässä suhteessa oireellisen hyödyttömiä: kummassakaan ei esiinny hakusanana esimerkiksi termejä "hallitusmuoto", "perustuslaki", "ihmisoikeus", "kansainvälinen sopimus" tai "yleissopimus". KHO:n vuosien 1980-1989 ratkaisujen hakemistossa (Keltanen – Koskinen 1991) kuitenkin esiintyvät hakusanat "perusoikeudet", "kansalaisten yleiset oikeudet" ja "kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus" (esiintyy myös KHO:n vuosikirjassa 1988).

42 Tässä on hyödynnetty Finlexin FOKI-tietokantaa (oikeuskäytäntö kirjallisuudessa) ja muun muassa seuraavia tutkimuksia: Hallberg 1982, 1985 ja 1990, Hidén 1970, 1971, 1975 ja 1978, Kastari 1972, Konstari 1986, Kulla 1986, Lehtimaja 1990, Sinisalo 1971.

43 Kiitän etenkin asianajajia *Matti Wuori*, *Heikki Salo* ja *Markku Fredman* arvokkaasta tutkimusaineistosta.

44 Tapausta KKO 1991: 84 (6.6.1991) ei vielä tekstissä mainittuna päivänä ollut sisällytetty Finlex-tietokantaan.

nyt valintoja, jotka estävät Finlex-tietokannan käytön systemaattisen tutkimustyön lähteenä esimerkiksi tässä tutkimuksessa käsitellyn tutkimusongelman selvittämiseksi.

Seuraavassa on kaksi esimerkkiä korkeimman oikeuden ratkaisuista, joissa Finlex-selosteeseen ei sisälly mainintaa hallitusmuodosta, vaikka vuosikirjatiedonannossa sellainen on.[45] Kolmas esimerkki osoittaa, että aivan tuoreestakin korkeimman hallinto-oikeuden ATK-taltiosta on saatettu jättää pois päätökseen sisältyvä viittaus hallitusmuotoon.

Esimerkki 1. Tapauksen *KKO 1952 II 74* Finlex-seloste on hakusanoineen seuraavanlainen:

"Virkarikos. Lääninhallitus. Maaherraa ja lääninsihteeriä vastaan ajettu virkasyyte hylättiin huomioon ottaen vallinneet olosuhteet ja muut jutussa ilmenneet asianhaarat (ään)."

Tämä vuoden 1949 Kemin lakkoihin liittynyt ratkaisu on valtiosääntöoikeudellisesti erittäin tärkeä sekä kokoontumisvapauden (HM 10 §) suojan[46] että ulkovaltiosääntöisen hätäoikeuden[47] (käsitteestä ks. Tuori 1988 s. 6) kannalta. Lapin lääninhallitus oli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden nojalla kieltänyt "kaikenlaisten väenkokousten pidon" Kemin kaupungissa sen jälkeen, kun lakossa olevien työläisten ja poliisien välillä oli syntynyt yhteenotto, jossa kaksi työläistä oli saanut surmansa, heistä toinen poliisin luodeista. Maaherraa ja esittelijää syytettiin virkavirheestä.

Tapauksen vuosikirjatiedonanto sisältää nimenomaisen viittauksen hallitusmuodon 10 §:n säännökseen syytteen perusteena: lääninhallitukselle asetuksella myönnetty valta antaa poliisimääräyksiä ei voinut sisältää valtuutta rajoittaa kokoontumisvapautta, "mistä säädettiin hallitusmuodon 10 §:ssä" ja vuoden 1907 kokouslaissa (ks. myös HM 92.2 §). Hovioikeus tuomitsi maaherran ja esittelijän saamaan varoituksen varomattomuudesta tehdystä virkavirheestä.

Korkein oikeus hylkäsi syytteen perustellen kantaansa vain Finlex-selosteeseen kirjatulla lausumalla. Oikeusneuvos *Kurt Kaira* olisi pysyttänyt hovioikeuden päätöksen. (Tapauksesta ks. myös Kastari 1972 s. 236-237; Joustie 1970 s. 371 ja Sinisalo 1971 s. 209-210).

Esimerkki 2. Tapauksessa *KKO 1979 II 28* korkeimman oikeuden päätöslauselmaan sisältyy nimenomainen viittaus hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännökseen. Vaikka tapaus on yksi niistä kolmesta korkeimman oikeuden ratkaisusta, jotka selvimmin ilmentävät perusoikeussäännösten suoraa soveltamista ja sääntövaikutusta, Finlex-seloste kuuluu hakusanoineen:

"Rakennuslaki. Asema- tai rakennuskaavan piiriin kuuluvan maan lunastaminen. Valtio velvoitettiin RakL 110 §:n nojalla lunastamaan rakennuskaavassa sen tarpeisiin

---

45 Sama koskee korkeimman oikeuden täysistuntoratkaisua KKO 1927 I 31. Finlex-tietokannasta on jätetty pois kolme korkeimman oikeuden tähänastisista kuudesta ratkaisusta, joissa on viitattu ihmisoikeussopimuksiin. Tältä osin selitys on tapausten samankaltaisuudessa: tietokantaan on otettu vain yksi neljän neuvostoliittolaisen lentokonekaappauksesta epäillyn palauttamista koskeneista lausunnoista. Sen sijaan tuntemani kahdeksan KKO:n ratkaisua, joissa on viitattu hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin, on yhtä lukuunottamatta sisällytetty Finlexiin, mutta peräti neljä ilman kyseistä viittausta. Tältä osin vinoutuman selityksenä on, että 30.6.1987 saakka Finlexiin sisällytettiin KKO:n ratkaisuselosteen sijasta vain sen niin sanottu otsikko.

46 Ratkaisuaktin (1077/550 VD 1951, Valtionarkisto) mukaan syytetoimet käynnistyivät oikeuskansleri *Toivo Tarjanteen* hovioikeuden kanneviskaalille lähettämän kehotuksen (8.3.1950 nro 374) johdosta. Jo tässä kirjeessä HM 10 § esiintyi syyteperusteena. Ks. myös oikeuskanslerin kertomus (OKaK) vuodelta 1949 s. 32-43, missä (s. 36) viitataan virkasyytteisiin mutta ei HM 10 §:n säännökseen.

47 Sisäasiainministeriön oikeuskanslerille esittämän selvityksen (3.2.1950 nro 1845/Y, sisältyy KKO:n ratkaisuaktiin) mukaan lääninhallituksen menettelyä arvioitaessa on "otettava huomioon ne erittäin vaikeat olosuhteet, joiden vallitessa kielto annettiin". Ministeri *Aarre Simosen* allekirjoittaman lausunnon mukaan "lääninhallituksen on katsottava kiellon antaessaan toimineen pakkotilassa".

kauttakululiikennettä palvelevaa yleistä tietä varten osoitetusta liikennealueesta tiealueen ulkopuolelle jäänyt osa (ään.)."

Ratkaisua käsitellään jäljempänä.

Esimerkki 3. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä *KHO 17.5.1991 T 1666* jätettiin tutkimatta eräiden yksityisten maanomistajien valitus päätöksestä, jolla tasavallan presidentti oli antanut eduskunnalle esityksen laiksi Kolin kansallispuistosta (HE 307/1990 vp.). Ratkaisua perusteltiin viittaamalla hallitusmuodon 18.2 §:n säännökseen ja lainsäädäntövallan olemiseen korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan ulkopuolella. Finlex-tallenteeseen ei ole sisällytetty viittausta hallitusmuotoon eikä esimerkiksi hakusanoja "valtiosääntö" tai "perustuslaki".

Tutkimusongelmani kannalta kvantitatiiviset tiedot eivät ole kovin tärkeitä. Olennaisia ovat perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien erilaiset vaikutustavat tuomioistuinratkaisuissa, eivät lukumäärätiedot. Tässäkin suhteessa Finlexiin perustuva tutkimus on riittämätön. Suomalaisille tuomioistuimille tunnusomaista on perustelujen niukkuus, joka koskee erityisesti oikeuskysymyksiä. Vaikka ainakin ylimpien tuomioistuinten perustelut ovat viime vuosina olennaisesti laajentuneet, niihin ei edelleenkään sisällytetä oikeuslähdeharkintaa tai muita oikeuskysymysten perusteluja (näin Aarnio 1989 s. 248). Tämän vuoksi voidaan olettaa, että niissä tapauksissa, joissa tuomioistuin omassa ratkaisussaan viittaa perusoikeus- tai ihmisoikeusnormiin, tällä on ollut keskeinen tai ainakin huomattava merkitys päätöksenteossa.[48]

Esimerkiksi Korkeimman hallinto-oikeuden esittelyn käsikirjassa (1985 s. 15/19) nimenomaisesti todetaan, ettei päätöksissä tule laintulkintaa koskevissa kysymyksissä lausua enempää kuin on välttämätöntä päätöksen lopputuloksen perusteeksi. "Niinpä jos vaatimus voidaan hyväksyä kahdella perusteella, riittää tavallisesti mainita vain toisesta perusteesta. Jos taas vaatimuksen hyväksymiseksi lain mukaan vaaditaan kahden tai useamman edellytyksen olemassaolo, riittää hylkäävän päätöksen perustelemiseksi yleensä, että todetaan yhden edellytyksen puuttuvan."

Perusoikeus- tai ihmisoikeusnormien "pehmeämmät" vaikutustavat tuomioistuinten päätöksenteossa saattavat jäädä havaitsematta, jos tutkimusaineistona ovat vain ne tapaukset, joissa itse ratkaisussa on selvästi viitattu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimukseen. Finlex-aineistoa on siis tarpeen täydentää muiden tutkimusmenetelmien avulla. Tästä syystä olen tukeutunut myös kahteen muuhun menetelmään relevantin oikeustapausaineiston kokoamiseksi sekä pyrkinyt tutustumaan Finlex- tai vuosikirjatekstin ohella mahdollisimman laajaan aineistoon (yleensä päätösakti, joskus sitäkin laajempi aineisto).

5. Korkein oikeus

5.1. Perusoikeusnormit korkeimmassa oikeudessa

Korkein oikeus on ainakin viidessä ratkaisussaan soveltanut suoraan hallitusmuodon perusoikeussäännöksiä, jos "suoraan soveltamisen" kriteereinä pidetään itse päätökseen kirjattua nimenomaista viittausta hallitusmuotoon ja viittauksen sellaista sisältöä, joka osoittaa ettei

48 Aarnio (1989 s. 256) esittää kieliopillisen tulkinnan periaatteista ensimmäisenä sääntelyn ekonomian periaatteen: "Lakitekstiä ei tule tulkita siten, että jokin sen osa jää tarpeettomaksi tai merkityksettömäksi". Tekstissä tämä periaate on ulotettu myös suomalaisten tuomioistuinratkaisujen tulkintaan.

perustuslain säännös ole toiminut vain tavallisen lain tasoisen säännöksen tulkinnan apuneuvona. Kaikissa viidessä tapauksessa perusoikeusnormilla on ollut sääntövaikutus, joka voidaan esittää toisena "suoran soveltamisen" kriteerinä (ks. Scheinin 1988a). Käsittelen perusteellisemmin kolmea tuoreinta tapausta,[49] minkä lisäksi tapauksen KKO 1981 II 157 yhteydessä viitataan kahteen 1920-luvulta olevaan tapaukseen.

5.1.1. KKO 1979 II 28: lain sanamuodon rajoilla

Ratkaisuun *KKO 1979 II 28* viitasin jo esimerkkinä Finlex-selosteiden riittämättömyydestä perusoikeussäännösten vaikutuksen arvioinnissa. Kyseessä on ainoa tuntemani korkeimman oikeuden ratkaisu, jossa nimenomaisesti viitataan hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännökseen.

Yksityisten maanomistajien maata oli sisällytetty *liikennealueeseen* siten, etteivät ne samalla kuitenkaan tulleet osaksi itse *tiealuetta.* Korkeimman oikeuden mukaan maanomistajat "eivät voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää kysymyksessä olevaa aluetta hyväkseen, vaan... se on heille pysyvästi menettänyt arvonsa. Menetys koskee etua, joka hallitusmuodon 6 §:n mukaan on omaisuutena suojattu. Tuollaista tiealueen ulkopuolelle jäävää liikennealueen osaa ei voida lunastaa yleisistä teistä annetun lain mukaisessa tietoimituksessa. Näin ollen ja koskei voida otaksua, että laki olisi ristiriidassa hallitusmuodon edellä mainitun pykälän kanssa, valtio on rakennuslain 110 §:n 1 momentin nojalla... velvollinen lunastamaan sen tarpeisiin osoitetun kysymyksessä olevan yleisen alueen".[50]

Päätös sisältää Suomen oloissa harvinaisen selvän viittauksen muissa pohjoismaissa muun muassa ihmisoikeussopimusten yhteydessä käytettyyn *presumtiosääntöön:* lakia tulkittaessa lähtökohdaksi otetaan oletus, että lainsäätäjä on halunnut säätää perustuslain (vastaavasti ihmisoikeussopimusten) kanssa sopusoinnussa olevan lain.

Tulkittavana lainkohtana oli rakennuslain 110 §:n (laissa 493/68) säännös, jonka mukaan valtio tai kunta oli tietyin edellytyksin velvollinen lunastamaan alueen, jota sen omistaja ei rakennuskaavasta johtuvan rakentamisrajoituksen vuoksi voi käyttää hyväkseen kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Sanamuotonsa mukaan säännös koski (muun muassa) aluetta, joka oli rakennuskaavassa osoitettu "muuksi yleiseksi alueeksi kuin liikenneväyläksi".

Korkeimman oikeuden ratkaisu koski lunastusvelvollisuuden asettavan säännön soveltamisalaa. Perusoikeussäännökseen tukeutuen säännön soveltamisala tulkittiin laajemmaksi kuin mikä se oli rakennuslain säännökseen sisältyvän poikkeuksen sanamuodon ("liikenneväylä") mukaan.[51] Hallitusmuodon 6 §:n säännöksellä oli siis *sääntövaikutusta.* Perusoikeussäännök-

---

49 Tapausten periaatteelliseen merkittävyyteen viittaa myös se, että korkeimman oikeuden (entinen) presidentti *Curt Olsson* käyttää juuri näitä kolmea tapausta ainoina esimerkkeinä artikkelissaan "Om rättsutveckling genom dom" (1984). Tekstissä sanotusta poiketen hän luonnehti ratkaisujen sisälköksi "att lagen måste tolkas mot bakgrund av grundlagen" (s. 1198).

50 Vähemmistön (oikeusneuvokset *Heinonen* ja *Saarni-Rytkölä*) mielestä lunastusvelvollisuutta ei ollut. Kihlakunnanoikeus ja hovioikeus päätyivät samaan lopputulokseen kuin KKO:n enemmistö, mutta viittaamatta hallitusmuotoon (oikeusneuvos *Mörä* olisi pysyttänyt hovioikeuden päätöksen, joten tekstissä lainattu perustelu on kahden jäsenen – oikeusneuvokset *Portin* ja *Ketola* – kannattama). Toisen maanomistajan kirjelmä korkeimmalle oikeudelle sisälsi yksilöimättömän viittauksen "perustuslakiin" (KKO:n akti 779 RD 1975).

51 Pian korkeimman oikeuden ratkaisun jälkeen rakennuslain 110 §:n säännöstä muutettiin: sana "liikenneväylä" muutettiin sanaksi "rakennuskaavatie" (laki 499/81). Hallituksen esityksen (HE 1/1981 vp.) perusteluissa todettiin: "Lain 110 §:n sanamuotoa ehdotetaan nyt tarkistettavaksi siten, että se vastaa korkeimman oikeuden omaksumaa tulkintaa." Perustelujen mukaan aiemman sanamuodon tulkinnasta oli erilaisia käsityksiä, ja valtio "tienpitäjänä" oli tulkinnut säännöstä toisin kuin korkein oikeus.

sen *suorasta soveltamisesta* voidaan puhua sen vuoksi, että korkein oikeus nimenomaisesti totesi kyseessä olevan HM 6 §:n tarkoittama omaisuus.[52] Toisaalta kysymys oli myös *tulkintavaikutuksesta* sikäli, että perusoikeussäännökseen tukeuduttiin presumtiosäännön tarkoittamalla tavalla rakennuslain tietyn säännöksen tulkinnassa.

Korkein oikeus ei ratkaisussaan käsitellyt, mitä lainsäätäjä oli tarkoittanut rakennuslain sanalla "liikenneväylä". Käyttämällä alueen luonnehdinnassa sanaa "liikennealue" korkein oikeus vältti nimenomaisesti ilmaisemasta, katsoiko se perustuslain säännöksen oikeuttavan lain sanamuodosta poikkeamisen.

5.1.2. KKO 1981 II 157: sanan päässä lain perustuslainmukaisuuden tutkimisesta

Ratkaisu *KKO 1981 II 157* sisältää nimenomaisen viittauksen hallitusmuodon 93.2 §:n säännökseen, joka on luonnehdittavissa perusoikeussäännökseksi huolimatta sijainnistaan varsinaisen perusoikeusluvun ulkopuolella (ks. myös Hidén 1971 s. 16). Tässä ratkaisussa on on käsittäkseni tultu lähimmäs eduskunnan säätämän lain perustuslainmukaisuuden tutkimista.[53]

Helsingin raastuvanoikeus oli tuomitessaan syytetyn vankeuteen jättänyt vähentämättä rikoslain 3 luvun 11 §:n tarkoittaman vapaudenmenetysajan. Tuomittu oli ollut kaksi päivää aiheettomasti vapautensa menettäneenä. Seuranneessa virkasyytejutussa tuomittu vaati raastuvanoikeuden jäseniltä vahingonkorvausta.

> Vahingonkorvauslaissa (412/74) virkamiehen vastuu oli kuitenkin säädetty toissijaiseksi suhteessa julkisyhteisön korvausvastuuseen (ks. 4 luvun 2 ja 1 § sekä 6 luvun 2 §:n niin sanottu kanavointisäännös). Kanne valtion korvausvelvollisuudesta oli lain 7 luvun 4 §:n mukaan nostettava alioikeudessa. Vahingonkorvauslain 6 luvun 2 §:n mukaan virkamies vastaa vain vahingon siitä määrästä, jota ei voida saada julkisyhteisöltä. Säännös tuli vahingonkorvauslakiin valmistelun loppuvaiheessa (ks. Ådahl 1980 s. 183), ja sen seurauksena vahingonkorvauslakiin sisältyy sisäinen epäjohdonmukaisuus. Samassa yhteydessä ei nimittäin muutettu 3 luvun 5 §:n säännöstä, jonka mukaan kannetta valtion velvoittamisesta korvaamaan (esimerkiksi) tuomioistuimen päätöksestä aiheutunut vahinko ei saa nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa. Eräänä vaihtoehtoisena edellytyksenä kanteen nostamiselle ensisijaisessa korvausvastuussa olevaa valtiota kohtaan on siis lain mukaan se, että toissijaisessa vastuussa oleva tuomari on velvoitettu korvaamaan vahinko.[54]

Korkeimman oikeuden vuosikirjatiedonannon[55] ydinkohdat kuuluvat: "... hallitusmuodon 93 §:n 2 momentin mukaan jokaisella, joka oli kärsinyt vahinkoa virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen tahi laiminlyönnin johdosta, oli oikeus vaatia virkamiehen velvoittamista suorit-

---

52 Viljanen (1990 s. 208) viittaa ratkaisuun nimenomaan tältä osin artikkelissaan, jossa hän antaa ymmärtää ettei korkein oikeus ole kyennyt pitämään kirkkaana perustuslainmukaisen laintulkinnan ja lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen välistä rajaa (ks. myös s. 221 ja 224). Muut Viljasen mainitsemat tapaukset ovat KKO 1981 II 157 ja KKO 1984 II 95.

53 Ks. kuitenkin tapaukseen KKO 1929 I 42 sisältyvät kuuden jäsenen lausumat.

54 Tapauksessa KKO 1980 II 121 ongelma ratkaistiin tulkitsemalla, ettei tapaus kuulunut vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n soveltamisalan piiriin. A oli joutunut suorittamaan vankeusrangaistuksen lainvoimaa vailla olleen alioikeuden päätöksen nojalla. Sittemmin rangaistus oli muutettu ehdolliseksi. Kihlakunnanoikeus ja hovioikeus jättivät valtiota vastaan nostetun vahingonkorvauskanteen tutkimatta. Korkein oikeus katsoi, ettei vahinko aiheutunut tuomioistuimen päätöksestä vaan tuomarin laiminlyönnistä. Kanne tuli tutkia.

55 Ks. myös KKO:n päätösakti V 79/1185.

tamaan vahingonkorvausta niin kuin siitä laissa säädettiin. Oikeuskäytännössä[56] ja myös oikeustieteellisessä kirjallisuudessa oli aikaisemmin vakiintuneesti katsottu, että sanottu säännös suo yksityiselle asianomistajalle paitsi itsenäisen syyteoikeuden myös oikeuden vaatia ensisijaisesti virkamieheltä korvausta tämän tekemän virkarikoksen johdosta... Kun vahingonkorvauslaki oli säädetty lain tavallisessa käsittelyjärjestyksessä, KKO lähti siitä, ettei sillä ollut supistettu hallitusmuodon 93 §:n 2 momentin säännöksestä johdettavaa yksityiselle kuuluvaa oikeutta kohdistaa virkasyytejutun yhteydessä vahingonkorvausvaatimuksensa suoraan asianomaiseen virkamieheen. Näillä perusteilla ja ottaen huomioon myös oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 8 §:stä ilmenevän oikeusohjeen KKO tutki M:n jo HO:ssa esittämän korvausvaatimuksen... KKO vahvisti A:n, B:n ja C:n virheellisellä menettelyllään M:lle yhdessä tuottaman vahingon määräksi 300 markkaa, jota M:n oli haettava A:n, B:n ja C:n virkatoimista aiheutuneesta vahingosta ensisijaisesti vastuussa olevalta valtiolta."[57]

Viittaus oletukseen tavallisten lakien perustuslainmukaisuudesta vastaa jälleen muista pohjoismaista tuttua *presumtiosääntöä.* Korkein oikeus tukeutui perustuslainsäännökseen tavalliseen lakiin jääneen epäjohdonmukaisuuden korjaamiseksi. Ratkaisu ilmentää sekä perustuslainsäännöksen *suoraa soveltamista* että *sääntövaikutusta:* hallitusmuodon 93.2 §:stä seuraa kansalaiselle oikeus, jonka soveltamisalaa vahingonkorvauslain säätäminen ei ole supistanut.

Olen toisessa yhteydessä (1988 s. 63-64; ks. myös Kulla 1988 s. 86 ja Viljanen 1990 s. 219-221) kritisoinut korkeimman oikeuden käyttämää perustelua ja nimenomaisesti siihen sisältyvää viittausta vahingonkorvauslain säätämisjärjestykseen.[58] Ratkaisun voi luonnehtia olleen "yhden sanan päässä" vahingonkorvauslain perustuslainmukaisuuden tutkimisesta.[59] Perustuslain estämättä tavallisella lailla voidaan jossain määrin puuttua perusoikeuksiin, ja myös hallitusmuodon 93.2 §:n säännös sisältää viittauksen mahdollisuuteen säätää lailla kyseisen perusoikeuden käytöstä (ks. myös Kastari 1964 s. 229).

Jos tuomioistuin pitää tarpeellisena korjata lainsäätäjän "työtapaturmia" perusoikeussäännöksiin tukeutuen, esimerkiksi niin että laintasoisen säännöksen soveltamisala tulkitaan suppeammaksi tai laajemmaksi kuin säännöksen oma sanamuoto yksin tulkittuna edellyttäisi, sen ei tarvitse lähteä arvioimaan lain "oikeaa" säätämisjärjestystä, joka on lainsäädäntövaltaa käyttävien elinten ratkaistava asia. Lainvalmistelu- ja eduskunta-aineistoon tutustumalla olisi pyrittävä selvittämään, onko eduskunta lakia säätäessään todella tarkoittanut rajoittaa perusoi-

---

56 Ratkaisuissa *KKO 1927 I 31* (ään.) ja *KKO 1928 II 321* korkein oikeus katsoi hallitusmuodon 93.1 §:n säännöksestä seuraavan vahinkoa kärsineen oikeuden ajaa itsenäisesti sekä rangaistus- että korvausvaatimusta virkamiestä vastaan (ks. myös Hakkila 1939 s. 348). Ne kuuluvat siten perusoikeussäännösten suoran soveltamisen (ja sääntövaikutuksen) piiriin. Jälkimmäinen tapaus esiintyy Finlex-tietokannassa vain viittauksena, ja ensiksi mainitunkaan yhteyteen ei ole otettu viittausta hallitusmuotoon.

57 Yksi KKO:n jäsen (oikeusneuvos *Hämäläinen*) olisi hänkin viitannut HM 93.2 §:n säännökseen, mutta heti sen jälkeen selostanut mitä "laissa säädetään" (ks. perustuslainsäännöksen sanamuoto) sekä todennut olevan selvää, että valtio kykenee korvaamaan tuomitulle aiheutuneen vahingon. Hämäläinen olisi jättänyt vahingonkorvausvaatimuksen tutkimatta virkasyytejutun yhteydessä. – Enemmistön kantaa voidaan puoltaa prosessiekonomisin syin: kun korkein oikeus vahvisti vahingon määrän, tuomittu välttyi nostamasta alioikeudessa uutta korvauskannetta valtiota vastaan.

58 Hyväksyvästi ratkaisua kommentoi Takki (1985 s. 91), joka samassa yhteydessä viittaa jäljempänä tarkasteltavaan ratkaisuun KKO 1984 II 95.

59 Ratkaisun perusteluissa todettiin, ettei vahingonkorvauslailla "ollut supistettu" perustuslaissa turvattua oikeutta. Ilmaisu on sisältämästään säätämisjärjestysarvioinnista huolimatta luettavissa siten, että KKO arvioi lainsäätäjän tarkoitusta eikä toimivaltarajoja. Jos perustelut olisi muotoiltu esimerkiksi muotoon "ettei sillä ollut *voitu* supistaa" perusoikeutta, kysymys olisi mielestäni ollut lain perustuslainmukaisuuden tutkimisesta.

keutta. Lain säätämisjärjestyksestä riippumatta tuomioistuinten olisi seurattava lainsäätäjän tahtoa vastaavaa tulkintaa silloin kun se on selvitettävissä. Myös tarkasteltavana olevassa tapauksessa valmisteluasiakirjoista olisi ollut saatavissa tukea kannalle, jonka mukaan vahingonkorvauslailla ei tarkoitettu poistaa hallitusmuodon 93.2 §:n itsenäisen soveltamisen mahdollisuutta (ks. Ådahl 1980 s. 192 ja siinä mainittu KM 1958: 14 s. 28).

> Juuri tarkastellussa ratkaisussa käytetylle perustelutavalle on olemassa esikuva korkeimman oikeuden varhaisemmassa ratkaisukäytännössä. Tapauksen *KKO 1929 I 42* vuosikirjaotsikko kuuluu: "Onko Korkeimman oikeuden esittelijää pidettävä tuomarinviran haltijana, mitä tulee hänen oikeuteen pysyä virassaan? Erimielisyyttä myös lainkäyttäjän vallasta tutkia lain valtiosäännönmukaisuutta?" Hallitusmuotoa aiemmin säädetyn korkeimmasta oikeudesta annetun lain (22.7.1918) 10 §:n mukaan kaikille tuomareille perustuslaissa säädetty virassapysymisoikeus koski myös korkeimman oikeuden esittelijöitä. Hallitusmuodon 91 §:ssä[60] säädettiin erikseen tuomareiden virassapysymisoikeudesta (1 momentti), kun taas muiden virkamiesten virassapysymisoikeus jätettiin lailla säädettäväksi (2 momentti). Vuonna 1926 säädettiin niin sanottu nimittämiskirjalaki (202/26), jossa korkeimman oikeuden esittelijöille ei säädetty erityisasemaa. Erään esittelijän saatua rangaistuksen juopumuksesta korkein oikeus joutui ottamaan kantaa nimittämiskirjalain soveltamisalaan. Tässä yhteydessä kuusi korkeimman oikeuden jäsentä katsoi hallitusmuotoon tukeutuen, ettei nimittämiskirjalaki koskenut korkeimman oikeuden esittelijöitä.
>
> Oikeusneuvokset *Serlachius, Andersin, Neovius* ja *Nordgren:* "Hallitusmuodon 91 § vakuutti virasta erottamattomuuden 'kaikille tuomareille' - siis kaikille niille, jotka, silloin kuin hallitusmuoto säädettiin, lain mukaan olivat tuomareiksi katsottavat, ja niin muodoin myöskin KKO:n esittelijöille." Nimittämiskirjalakia "ei ilman pakottavaa syytä saanut tulkita niin, että se tuli ristiriitaan hallitusmuodon 91 §:n 1 momentin kanssa jo siitä syystä, ettei voitu edellyttää, että eduskunta tavallisessa järjestyksessä säädetyllä lailla olisi muuttanut perustuslakia."
>
> Oikeusneuvokset *Sarva* ja *Fagerström:* "KKO:n esittelijät oli hallitusmuodon voimaan tultuakin pidettävä tuomareina ja... he siis olivat hallitusmuodon 91 §:n 1 momentin alaisia..." Nimittämiskirjalaki "joka johdantonsa mukaan ei ollut säädetty siinä järjestyksessä, kuin perustuslain säätämisestä oli voimassa, siis ei ollut voinut riistää mainituilta esittelijöiltä heidän tuomarinasemaansa".

5.1.3. KKO 1984 II 95: perusoikeuksien suoran soveltamisen malli

Selvin esimerkki hyväksyttävänä pitämästäni tavasta soveltaa perusoikeussäännöksiä tuomioistuinratkaisuissa jopa lain sanamuodosta poiketen on päätös *KKO 1984 II 95.*

Mies oli ennen isyyslain (700/75) säätämistä tunnustanut lapsen omakseen tietoisena siitä, ettei hän voinut olla lapsen isä. Isyyslain 42.1 §:n mukaan miehen on nostettava kanne tunnustetun isyyden kumoamisesta "viiden vuoden kuluessa siitä, kun isyys on tunnustamisella vahvistettu". Vaikka isyyslain yhteydessä säädettiin erillinen isyyslain voimaanpanolaki (701/75), siinä ei säädelty miehen kannevaltaa ennen isyyslain voimaantuloa tunnustetun

---

60 En ole sisällyttänyt ratkaisua hallitusmuodon perusoikeussäännösten soveltamistapausten joukkoon, koska HM 91.1 §:n säännös on pikemmin perustuslaillinen tae tuomioistuinten riippumattomuudelle orgaaneina (ks. Hakkila 1939 s. 335-336) kuin tuomareille yksilöinä kuuluva erityinen (vrt. perusoikeuksien yleisyyskriteeri) perusoikeus. - Myöskään HM 92.2 §:n säännös ei ole perusoikeussäännös, mistä syystä tässä yhteydessä ei käsitellä täysistuntoratkaisua *KKO 1971 I 2,* jossa perustuslainsäännöksen nojalla jätettiin soveltamatta lain kanssa ristiriidassa olevaksi tulkittu poliisiasetuksen säännös. Tässäkin tapauksessa perustuslainsäännöstä sovellettiin nimenomaan *sääntönä.*

isyyden kumoamiseksi (ks. kuitenkin 9 §).

Korkein oikeus päätyi poikkeamaan isyyslain sanamuodosta käyttäen – hieman yllättävästi[61] – perusteena hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännöstä:

"KKO toteaa, että säännöksen sanamuodon mukainen soveltaminen johtaisi siihen, että mies, joka on tunnustanut lapsen, kuten A C:n, aikaisemmin kuin viisi vuotta ennen isyyslain voimaantuloa 1.10.1976, olisi heti lain voimaan tullessa menettänyt kanneoikeutensa, vaikka hänellä ennen lain voimaantuloa oli määräajasta riippumaton kanneoikeus.[62] KKO katsoo sen vuoksi hallitusmuodon 5 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen edellyttävän säännöksen tulkitsemista siten, että puheena oleva määräaika lasketaan alkavaksi isyyslain voimaantulosta 1.10.1976."[63]

Vaikka ratkaisun sanamuoto viittaa perusoikeussäännöksen käyttöön tavallisen lain tulkinnan apuneuvona *(tulkintavaikutukseen)*, siinä kuitenkin tulkittiin lain säännöksen soveltamisalaa. Välillisesti sovelletulla perusoikeusnormilla oli siis *sääntövaikutus*. Kyseessä oli mitä selvin joko-tai -ratkaisu, ja perusoikeussäännöksen nojalla päädyttiin poikkeamaan lain sanamuodosta. Korkein oikeus ei millään tavoin viitannut isyyslain säätämisjärjestykseen tai perustuslain hierarkkiseen ylemmänasteisuuteen, minkä vuoksi ratkaisu ei mielestäni sisällä lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseen viittaavia piirteitä (vrt. Viljanen 1990 s. 224).

5.1.4. Muita perusoikeusrelevantteja KKO:n ratkaisuja

En ole havainnut korkeimman oikeuden yhdessäkään tapauksessa nimenomaisesti tukeutuneen hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin tavalla, joka olisi luonnehdittavissa periaatevaikutukseksi. Tilannetta voi pitää indisiona siitä, että korkein oikeus on ratkaisutoiminnassaan sääntöhakuinen (termistä ks. Pöyhönen 1988 s. 63-64). Toisaalta hallitusmuotoon kohdistuvien nimenomaisten viittausten keskittymiselle sääntövaikutukseen voi esittää kaksi muutakin selitystä. Ensinnäkin saattaa olla, että korkeimman oikeuden ratkaistaviksi tulevien asioiden laatu (tyypillisesti siviili- ja rikosjutut), samoin kuin niiden ratkaisuasetelma (hovioikeuden päätöksen pysyttäminen tai muuttaminen) ovat itsessään painottuneet sääntöluonteisten normien soveltamiseen. Toiseksi selitys voi olla siinäkin, että korkein oikeus kirjaa näkyviin viittauksen hallitusmuotoon vain silloin, kun perustuslain säännöksen vaikutus on ollut "vahva".

Viimeksi esitettyä selitysmallia tukee korkeimman oikeuden ratkaisu tapauksessa *KKO 1973 II 73*. Se koskee yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta rangaistuksen mittaamisessa. Vuosikirjatiedonannon otsikko ja Finlex-seloste kuuluvat:

---

61 Taannehtivan lainsäädännön yleinen tai rajoitettu kielto on johdettavissa yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta, siis Suomessa hallitusmuodon 5 §:stä (ks. Hidén 1971 s. 58 sekä Eriksson 1969, erityisesti s. 220-224 jossa taannehtivan lainsäädännön kiellon valtiosääntöoikeudellisena perustana esitetään hallitusmuodon 5 ja 6 §:n säännökset). Pidän ratkaisuun sisällytettyä viittausta asiallisesti onnistuneena, mutta sen paremmin KKO:n ratkaisusta kuin päätösaktista (KKO S 83/264) ei ilmene, miten viittaukseen on päädytty.

62 Aikaisemman lainsäädännön tulkintaongelmista ks. Gottberg-Talve 1987 s. 814-815.

63 Kun määräaika laskettiin näin, haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi yhdeksän päivää liian myöhään (9.10.1981), joten KKO hylkäsi kanteen. – Eri mieltä ollut KKO:n jäsen (oikeusneuvos *Roos*) päätyi samaan lopputulokseen toisella perusteella. Hän olisi viitannut HM 5 §:n sijasta isyyslain 35.3 §:n säännökseen, jonka mukaan kanne isyyden kumoamiseksi voidaan nostaa määräajan kuluttuakin "erittäin painavan syyn" aiheutettua sen, ettei kannetta ole nostettu määräajassa. Roosin mukaan miehellä oli ollut erittäin painava syy viiden vuoden ajan isyyslain voimaantulosta, mutta tuo syy oli lakannut 30.9.1981.

"Kahdelle rikoskumppanille samassa jutussa tuomitut rangaistukset olivat ilmeisessä epäsuhteessa keskenään. Rangaistuksen mittaaminen, joka siten loukkasi yhdenvertaisuusperiaatetta, katsottiin virkavirheeksi."

Lahden raastuvanoikeus oli tuominnut toisen kahdesta rikoskumppanista yhden vuoden ehdolliseen ja toisen yli kahden vuoden ehdottomaan kuritushuonerangaistukseen. Eduskunnan oikeusasiamies oli kehottanut hovioikeuden kanneviskaalia ryhtymään syytetoimenpiteisiin raastuvanoikeuden jäseniä vastaan. Turun hovioikeus hylkäsi syytteen.

Korkeimman oikeuden ratkaistavaksi asia tuli hovioikeuden kanneviskaalin valituksen perusteella. Valituksessa vedottiin nimenomaisesti hallitusmuodon 5 §:n säännökseen.[64] Korkein oikeus tuomitsi raastuvanoikeuden jäsenet virkavirheestä viitaten yllä lainatun selosteen mukaisesti "yhdenvertaisuusperiaatteeseen" eikä nimenomaisesti kanneviskaalin mainitsemaan perustuslain säännökseen.[65]

Tässäkin tapauksessa perusoikeussäännöksellä oli mielestäni pikemmin sääntö- kuin periaatevaikutus. Kysymys ei ollut vain siitä, oliko rangaistukset mitattu oikein – tilanne, johon epäilemättä sisältyy punnintaa (ks. Lappi-Seppälä 1987 s. 26-29) ja jossa siis yhdenvertaisuudellakin on periaatevaikutusta. Ratkaisu koski sitä, kvalifioituiko mahdollinen mittaamisvirhe virkavirheeksi.[66] Vaikka yhdenvertaisuusnormi siten toimi yhtenä normifragmenttina harkittaessa *säännön* soveltamista (virkavirhe vai ei), korkein oikeus ei ilmeisesti pitänyt sen osuutta ratkaisussa niin "vahvana", että nimenomainen viittaus hallitusmuodon 5 §:n säännökseen olisi ollut tarpeen. Korkeimman oikeuden ratkaisu osoittaa, että perusoikeusnormin rikkominen voi olla rangaistava virkarikos.

Dikotomiassa suora soveltaminen/tulkintavaikutus (tai suora/välillinen soveltaminen) ratkaisu ilmentää hallitusmuodon 5 §:n tulkintavaikutusta rikoslain 40 luvun (silloisen) 21.1 §:n soveltamisessa. Silti perusoikeussäännöksen vaikutus oli sääntö- eikä periaatetyyppistä.[67]

Samaan aihepiiriin liittyy tapaus *KKO 1976 II 52* (239/120 VD 1976), jossa korkeimman oikeuden vähemmistö (oikeusneuvos *Miettinen* ja presidentti *Olsson*) perusti kantansa virkavirhesyytteen hylkäämisestä hallitusmuodon 5 §:n säännökseen.

Kuopion raastuvanoikeus oli yhdistänyt rikoksista tuomitut rangaistukset, vaikka toinen rikos oli tehty samana päivänä mutta myöhemmin kuin ensimmäisestä rikoksesta oli tuomittu rangaistus.[68] Korkein oikeus pysytti Itä-Suomen hovioikeuden päätöksen, jolla raastuvanoikeuden jäsenet oli tuomittu virkavirheestä.

> Oikeusneuvos Miettinen ja presidentti Olsson: "Rikoslain 7 luvun 8 §:n 2 momentin säännöstä soveltaessaan tuomioistuimella vain poikkeuksellisesti on tieto siitä, mihin kellonaikaan syytetty aikaisemmin on tuomittu rangaistukseen, eikä aina siitäkään, millä kellonlyömällä rangaistuksia yhdistettäessä ehkä huomioon otettava uusi rikos on tehty. Rikosoikeudessa noudatettavan yleisen tulkintaperiaatteen mukaan on rikoslakia epätietoisissa tapauksissa tulkittava syytetylle edullisimmalla tavalla. Kun uusi rikos on tehty samana päivänä kuin syytetylle on toisesta rikoksesta tuomittu ran-

64 Viittausta ei ole otettu vuosikirjatiedonantoon. Kanneviskaalin valitus sisältyy korkeimman oikeuden aktiin (179/91 VD 1973).

65 Tapausta ovat kommentoineet muun muassa Taxell (1976 s. 53-54 ja 184) sekä P. Viljanen (1984 s. 347-348).

66 Korkeimman oikeuden ratkaisu oli erimielinen. Oikeusneuvokset *Heinonen* ja *Manner* katsoivat, että rikoskumppaneille tuomitut rangaistukset tosin olivat epäsuhteessa, mutta eivät siinä määrin, että raastuvanoikeuden jäsenet olisi tuomittava virkavirheestä.

67 Alexylaisen säännöt/periaatteet dikotomian kannalta on merkityksetöntä, että korkein oikeus käytti termiä "yhdenvertaisuusperiaate".

68 Rikoslain 7 luvun 8 §:n 2 momentti: "Sellaisista rikoksista tuomittuja rangaistuksia, joista toinen on tehty sen jälkeen, kun toisesta oli jo tuomittu rangaistus, ei ole keskenään yhdistettävä."

gaistus, on sanottua periaatetta noudattaen noista rikoksista tuomitut rangaistukset keskenään yhdistettävä. Se seikka, että harvinaisissa poikkeustapauksissa, jollaisesta nyt ratkaistavana olevassa jutussa on ollut kysymys, molemmat mainitut ajankohdat ovat sattumalta tiedossa, ei voi johtaa toisenlaiseen tulkintaan, koska silloin rangaistusten yhdistämistä koskevaa ratkaisua ei tehtäisi hallitusmuodon 5 §:stä ilmenevän oikeusperiaatteen mukaisesti samanlaisin perustein samanlaisissa tapauksissa. Katson siis, ettei se laintulkinta, jota syytteessä olevat RO:n jäsenet ovat esillä olevassa tapauksessa noudattaneet, ole virheellinen..."

Vähemmistö tukeutui perusoikeussäännökseen tavallisen lain säännöksen sanamuodosta poikkeamisen perusteena. Hallitusmuodon 5 §:n säännökseen tukeuduttiin sääntönä, joka supisti rikoslain säännöksen soveltamisalaa.

Vaikka vuoden 1919 hallitusmuoto loppusäännöstensä mukaan kumosi "kaikki muiden lakien ja asetusten säännökset, jotka ovat ristiriidassa tämän hallitusmuodon kanssa" (95.2 §), perustuslain säännöksiin ei ole lainkäytössä yleensä tukeuduttu edes hallitusmuotoa vanhemman lain syrjäyttämiseksi *lex posterior* -säännön mukaisesti. *Antero Jyränki* (1989 s. 491) toteaakin, että säännöstä "ei näy otetun todesta".

Harvinaiseksi poikkeukseksi on jäänyt korkeimman oikeuden ratkaisu *KKO 1937 I 44*. Kuopion läänin maaherra oli kääntynyt korkeimman oikeuden puoleen sen johdosta, että työmies H oli vuoden 1937 alussa käyttänyt loukkaavaa puhetapaa silloisesta tasavallan presidentistä. Rikoslain voimaanpanoasetuksen 15.2 §:n säännöksen mukaan senaatin oikeusosaston asiana oli esittää syytteeseen pantaviksi rikoslain 13 luvussa mainitut kunnianloukkausrikokset.

Korkein oikeus päätti ilmoittaa maaherralle, "ettei kirje antanut aihetta toimenpiteeseen KKO:n puolelta", "koskei rikoslain voimaanpanemisesta annetun asetuksen 15 §:n 2 momentin, sen jälkeen kun 17/7 1919 annetun hallitusmuodon oli katsottava kumonneen rikoslain 13 luvun, ollut enää sovellettavissa".

5.2. Ihmisoikeusnormit korkeimmassa oikeudessa

Korkeimmalla oikeudella ei ollut ennen Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaantuloa toukokuussa 1990 ainuttakaan kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin viittaavaa ratkaisua. Jo tätä tosiseikkaa voi pitää osoituksena tuomioistuimen haluttomuudesta tukeutua ihmisoikeusnormeihin. Samaan suuntaan viittaavat yritykseni hankkia tutkimustyöni kuluessa tietoja korkeimman oikeuden suhtautumisesta sellaisiin valituslupahakemuksiin, joissa on vedottu ihmisoikeussopimuksiin.[69]

Asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Kun korkein oikeus ei perustele valituslupapäätöksiään, luvan myöntämisen perusteita on vaikea tutkia.[70] Vaikka valitusluvan myöntämisen

---

69 Toimin valitusluvan hakijan avustajana tapauksissa *KKO 14.10.1988 R 88/469* ja *KKO 21.2.1990 R 89/725* sekä yhteistyössä hakijan asianaisen kanssa tapauksissa *KKO 3.3.1989 R 88/816*, *KKO 23.2.1990 R 90/66* ja *KKO 26.3.1991 R 91/45*. Kaikissa valituslupahakemuksissa tarjottiin korkeimman oikeuden ratkaistavaksi KP-sopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtionsisäiseen asemaan liittyviä oikeuskysymyksiä. Ks. myös tapaus *KKO 8.12.1988 R 88/684*.

70 Valitusluparatkaisujen perustelemiskysymyksestä on viimeksi kirjoittanut Heinonen (1991a s. 232), jonka puoltaa yksittäisten ratkaisujen perustelemisen sijasta periaatteellista keskustelua korkeimman oikeuden valituslupakäytännöstä.

ensisijaisena edellytyksenä on niin sanottu ennakkopäätösperuste (ks. oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3.1 §), korkein oikeus ei pysy lainkäyttäjän roolissaan jos se myöntää valituslupia esimerkiksi oikeustieteen tutkijoiden kehittämissä abstraktien oikeusnormien keskinäissuhteiden testitapauksissa, riippumatta konkreettisen oikeustapauksen omasta sisällöstä.

5.2.1. KKO 1990: 67: sananvapaudesta syytesidonnaisuuteen

Ensimmäinen viittaus ihmisoikeussopimuksiin korkeimman oikeuden *muutoksenhakuasteena* käsittelemissä jutuissa sisältyy tapauksessa *KKO 1990: 67* annettuun päätökseen. Siinäkään viittaus ei sisälly itse korkeimman oikeuden ratkaisuun vaan esittelijän mietintöön ja syytetyn alioikeudessa esittämän vastineen referaattiin:

> "N on kiistänyt syytteen ja pyytänyt sen hylkäämistä katsoen, että hänelle poistumiskäskyn antanut poliisimies oli ylittänyt toimivaltansa. Siksi N:llä ei ollut velvollisuutta noudattaa käskyä. Lisäksi N on vedonnut menettelynsä tueksi hallitusmuodon ja kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 19 artiklan takaamaan sananvapauteen jaettuaan julkisyhteisön omistamalla maalla lain sallimaan menettelyyn kehottavia lentolehtisiä." (KKO 16.5.1990 T 1337 R 89/581)

Syyte koski niskoittelua poliisia vastaan (poliisilain 84/66 30.1 §). Syytetty oli jakanut aseistakieltäytymiseen kehottaneita lentolehtisiä asevelvollisten kutsuntoihin käytetyn kaupungin nuorisotalon edustalla. Syytetyn ja poliisin välisen sananvaihdon jälkeen syytetty oli otettu säilöön kutsuntatilaisuuden ajaksi (noin kuudeksi tunniksi).[71] Turun raastuvanoikeus (21.3.1988 R 87/2917) katsoi, ettei syytetty ollut häirinnyt tai vaarantanut yleistä järjestystä, ja hylkäsi syytteen.[72] Turun hovioikeus (19.6.1989 nro 1205, Dnro 1988 R 174 Tku II) katsoi lentolehtisten jakamisen loukanneen kutsuntatilaisuuden nauttimaa kotirauhan suojaa (ks. poliisilain 21.1 §, jonka taustalla on hallitusmuodon 11 §:n perusoikeussäännös), ja syytetyn syyllistyneen niskoitteluun.[73]

Korkeimmassa oikeudessa valituslupaa haettiin[74] KP-sopimuksen valtionsisäiseen asemaan, hallitusmuodon 10 §:n ja KP-sopimuksen 19 artiklan sananvapaussuojan ulottuvuuteen sekä eräiden poliisilain tulkintaan liittyvien ongelmien nojalla. Korkein oikeus myönsi valitusluvan 12.9.1989. Olen toisessa yhteydessä arvioinut, että valituslupa myönnettiin "ihmisoikeussopimuksen perusteella" (Scheinin 1990 s. 37). Valituslupa myönnettiin nimittäin valituslupahakemuksen johdosta, ja vasta luvan myöntämisen jälkeen pyydettiin syyttäjän vastinetta. Korkeimman oikeuden varsinainen ratkaisu on rakennettu pikemmin syyttäjän vastinetta kuin valituslupahakemusta lähtökohtana käyttäen. Jos valituslupavaiheessa korkeimmassa oikeudessa oli ajateltu sisällyttää päätökseen viittaus KP-sopimukseen, tästä ajatuksesta luovuttiin syyttäjän vastineen[75] johdosta.

---

71 Syytetyn, syyttäjän ja eri oikeusasteiden käsitykset tapahtumainkulun yksityiskohdista erosivat toisistaan. Tekstissä esitetty kuvaus pyrkii olemaan näiden käsitysten suurin yhteinen tekijä. Korkeimman oikeuden ratkaisun voinee tiivistää: syyte koski tekoa, jota syytetty ei ollut tehnyt, ja hovioikeus tuomitsi teosta, josta ei ollut syytetty.

72 Päätöksessä ei viitattu hallitusmuotoon tai KP-sopimukseen. Pöytäkirjaan on kuitenkin kirjattu syytetyn asianaisen perustelu, jonka mukaan kysymys "perusoikeuksien loukkaamisesta" oli laissa maksuttomasta oikeudenkäynnistä (87/73, 10.2 §) tarkoitettu erityinen syy avustajan määräämiselle.

73 Ratkaisu oli erimielinen. Esittelijä ja yksi jäsen olisivat hylänneet syytteen (viittaamatta hallitusmuotoon tai KP-sopimukseen).

74 Toimin tapauksessa syytetyn asiamiehenä korkeimmassa oikeudessa, minkä lisäksi olin jo alemmissa asteissa yhteistyössä hänen asianaisensa kanssa.

75 Vastineessaan syyttäjä katsoi hovioikeuden menneen syytekirjelmän ulkopuolelle.

Korkeimman oikeuden ratkaisu ei oikeastaan koske sananvapautta vaan syytesidonnaisuutta. Otsikon hakusanoiksi on valittu "oikeudenkäyntimenettely, syyte, syytesidonnaisuus", ja ratkaisun ydinkohdat kuuluvat:

> "Hovioikeuden ei olisi pitänyt poliisin toimivaltaisuutta arvioidessaan katsoa käskyn perustuneen alueen haltijan pyyntöön, koska syyttäjä ei ollut sellaista edes väittänyt. Mitä sitten tulee syytteessä esitettyyn poliisin toimivaltaperusteeseen, Korkein oikeus katsoo, ettei lehtisten jakaminen sinänsä ole voinut aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle... Hovioikeuden päätös kumotaan ja juttu jää raastuvanoikeuden päätöksen lopputuloksen varaan."[76]

Ratkaisua on nimenomaan syytesidonnaisuusproblematiikan kannalta kommentoinut *Juha Lappalainen* (1990). Kuten hänkin toteaa, syytesidonnaisuuden perusta "löytyy pohjimmiltaan niistä ihmisoikeusperiaatteista, joita noudattaen pyritään takaamaan rikoksesta epäillylle 'oikeusvaltiotasoinen' prosessuaalinen oikeusturva" (s. 782). Korkein oikeus olisi halutessaan voinut myös tältä osin viitata KP-sopimukseen, nimittäin sen 14 artiklan määräyksiin "rehellisestä" (fair) oikeudenkäynnistä (lähinnä 2 kappaleen syyttömyysolettama ja 3 kappaleen a-kohta).

5.2.2. KKO 1991: 84: Ihmisoikeussopimusten läpimurto

Päätös *KKO 1991: 84 (6.6.1991 R 90/770)* on luonnehdittavissa ihmisoikeussopimusten läpimurroksi korkeimmassa oikeudessa. Ratkaisu saattaa ennakoida korkeimman oikeuden tulevaa suhtautumista ihmisoikeusnormeihin. Siinä viitataan nimenomaisesti KP-sopimukseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Korkeimman oikeuden perustelut ja päätöslauselma kuuluvat kokonaisuudessaan seuraavasti:

"F on kiistänyt syytteen. Näyttönä hänen syyllisyydestään kysymyksessä oleviin huumausainerikoksiin on raastuvanoikeudessa esitetty, paitsi muuta, edellä mainittujen K:n ja S:n poliisitutkinnassa antamat ja oikeudessa toistamat kertomukset. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 3 kappaleen e kohdasta ja Euroopan neuvoston piirissä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen d kohdasta ilmenevien periaatteiden mukaisesti syytetyllä on oikeus kuulustella tai kuulustuttaa häntä vastaan kutsuttuja todistajia. Raastuvanoikeus ja hovioikeus ovat hyväksyneet sanotut kertomukset näytöksi F:n syyllisyydestä, vaikka F:llä ei ole ollut noiden sopimusten tarkoittamaa vähimmäisoikeutta kuulustella kertomusten antajia. Alempien oikeuksien ei olisi pitänyt arvioida kertomusten merkitystä näyttönä varaamatta F:lle tilaisuutta kuulla kertomusten antajia henkilökohtaisesti.

Hovioikeuden ja raastuvanoikeuden päätökset kumotaan F:ää koskevilta osilta. Juttu palautetaan raastuvanoikeuteen, jonka tulee ilmoituksetta ottaa se uudelleen käsiteltäväkseen ja siinä laillisesti menetellä."[77]

---

76 Ratkaisu oli erimielinen. Esittelijä (vanhempi oikeussihteeri *Kemppinen*) olisi sisällyttänyt päätökseen muun muassa lausuman, jonka mukaan syytetyn menettely "on sinänsä lain sallimaa sananvapauden käyttämistä, joka on erikoisesti turvattu painovapauslain 14 §:ssä, hallitusmuodon 10 §:ssä ja Suomen allekirjoittamassa ja ratifioimassa kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (Sopimussarja 7-8/76 ja laki...)". Kaksi jäsentä (oikeusneuvokset *Takala* ja *Ailio*) olisi puolestaan muotoillut päätöksen tavalla, jossa olisi nimenomaisesti todettu, ettei syytteessä tarkoitettua poistumiskäskyä ollut edes annettu.

77 Ratkaisu oli erimielinen. Oikeusneuvos *Portin* oli esittelijän (vanhempi oikeussihteeri *Vuorela*) mietinnön kannalla. Siinä todettiin alempien asteiden päätösten loukkaavan KKO:n päätöksessäkin mainituista sopimusmääräyksistä "ilmeneviä periaatteita" ja hylättiin syyte.

Ihmisoikeusmääräysten vaikutustapa ei ole selvästi luettavissa ratkaisusta. Korkein oikeus ei lainkaan viitannut yleissopimusten valtionsisäiseen voimassaoloon, niiden laintasoiseen voimaansaattamiseen eikä myöskään siihen, ettei Suomi ollut ratifioinut Euroopan ihmisoikeussopimusta vielä raastuvanoikeuden päätöksen ajankohtana (21.2.1990). Ratkaisu saattaa osoittaa pohjoismaisten esikuvien käyttöä, sillä siinä käytetty perustelutapa on täysin mahdollinen myös Skandinavian maissa, missä ihmisoikeussopimuksia sovelletaan oikeusjärjestyksen ulkopuolisina standardeina.

Toisaalta korkein oikeus ei katsonut lainkaan tarpeelliseksi käsitellä kansallisten normien vaikutusta asiassa. Tästä syystä pidän perusteltuna tulkita ratkaisua siten, että ihmisoikeusmääräyksiä sovellettiin *oikeusnormeina,* joita vasten alempien oikeusasteiden menettelyä arvioitiin. Kun kansallisia lakeja ei edes mainittu, kysymys oli ihmisoikeusnormien *suorasta soveltamisesta.* Ratkaisu ei sisältänyt punninnan aineksia, vaan alempien asteiden menettely yksinkertaisesti todettiin sopimusmääräysten vastaiseksi. Ihmisoikeusnormeja sovellettiin siis *sääntöinä,* jotka ratkaisivat lopputuloksen.[78]

Jos ratkaisussa käytetty perustelutekniikka vakiintuu, se mahdollistaa ihmisoikeusnormien hyvinkin vahvan aseman lainkäytössä. Sopimusmääräyksistä johdetaan niiden "oikeaa" sisältöä ratkaistavassa konkreettisessa tapauksessa kuvaava normi,[79] jonka nojalla juttu päätetään ilman että edes pohdittaisiin sopimusmääräysten ja kansallisten lakien etusijasuhteita. On kuitenkin tärkeä huomata, että ratkaisu koski *tuomioistuinten omaa menettelyä* sääntteleviä KP-sopimuksen 14 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräyksiä. Siinä käytetty perustelutekniikka ei välttämättä ole sovellettavissa muunlaisissa tapauksissa.[80]

> Korkeimman oikeuden suhtautumistavan muuttumiseen viittaa vertailu tapaukseen *KKO 3.3.1989 R 88/816.* Siinä ei myönnetty valituslupaa. Hovioikeus oli tuominnut viiden vuoden vankeusrangaistukseen erään huumerikoksista syytetyn ulkomaalaisen. Näyttönä käytettiin poliisitutkinnassa ja toisessa oikeudenkäynnissä esitettyjä lausumia, joiden antajia syytetty ei saanut missään vaiheessa kuulustella. *Matti Pellonpää* (1988 s. 153) viittaa tapaukseen osoituksena siitä, että "eräät huumerikollisuutta koskeneet suomalaiset oikeudenkäynnit saattaisivat herättää kysymyksiä" Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan valossa. Tuolloin valituslupaa nimenomaisesti haettiin KP-sopimuksen 14 artiklan perusteella. Tapauksessa KKO 1991: 84 puolestaan valituslupahakemuksessa ei lainkaan viitattu ihmisoikeussopimuksiin, eikä sitä edes ollut kohdistettu niiden kannalta relevanteimpiin oikeuskysymyksiin.[81]

5.2.3. Lausunnot rikoksentekijän luovuttamisesta

Ennen läpimurroksi luonnehtimaani tapausta korkein oikeus oli ehtinyt viitata ihmisoikeussopimuksiin viidessä rikoksentekijän luovuttamista koskevassa *lausunnossaan.* Neljän lentokonekaappauksesta epäillyn Neuvostoliiton kansalaisen tapauksissa Neuvostoliitto oli esittänyt

---

78 Tässä suhteessa ei ole merkitystä sillä, että ihmisoikeusmääräysten sanottiin ilmentävän "periaatteita".

79 Tässä johtamisessa voidaan käyttää apuna ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten ratkaisuja. On mielenkiintoista, ettei korkein oikeus kirjannut näkyviin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Unterpertinger*-ratkaisua (24.11.1986 A 110), joka on aivan ilmeisesti vaikuttanut päätökseen (ks. erityisesti kohta 28).

80 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräyksen vaikutuksesta suomalaisessa lainkäytössä ks. mm. Möller 1990, jossa pohditaan myös ratkaisussa KKO 1991: 84 sittemmin esiin nousseita ongelmia (s. 584-588).

81 Ks. KKO:n päätösakti R 90/770.

yhteistoiminnasta siviili-ilma-alusten kaappausten ehkäisemiseksi Suomen ja Neuvostoliiton välillä tehdyn sopimuksen (SopS 41/75) 3 (1) artiklan tarkoittaman pyynnön kaappauksesta epäillyn palauttamisesta Neuvostoliittoon. Oikeusministeriö pyysi korkeimmalta oikeudelta ilma-aluksen kaappaukseen syyllistyneiden henkilöiden palauttamisesta eräissä tapauksissa annetun lain (336/75) 7.2 §:ssä tarkoitettua lausuntoa siitä, voitiinko palauttamispyyntöön suostua (ks. tarkemmin Kuosma 1990 s. 947). Kolme epäillyistä vastusti luovuttamista sillä perusteella, että he olisivat vaarassa joutua Neuvostoliitossa kidutuksen, vainon tai muun epäinhimillisen kohtelun uhreiksi.

Suomen oikeusjärjestyksessä perusteen kieltäytyä palauttamisesta muodostavat paitsi pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen ja ulkomaalaislain[82] normit pakolaisten suojelusta[83], myös KP-sopimuksen 7 artiklasta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta johdettu *non-refoulement* -sääntö[84], joka on yksiselitteisesti ilmaistu kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklassa.[85]

Korkeimman oikeuden lausunnoista voidaan lukea, että mainitut ihmisoikeussopimusten määräykset saattavat yksittäisessä tapauksessa muodostaa oikeudellisen esteen lentokonekaappauksesta epäillyn henkilön palauttamiselle kahdenvälisen sopimuksen nojalla Neuvostoliittoon. Yhdessäkään neljästä tapauksesta ei korkeimman oikeuden mielestä kuitenkaan ollut kysymys tällaisesta tilanteesta. Ihmisoikeusmääräysten vaikutus palauttamisen estävinä *sääntöinä* (joko-tai -valinnan ratkaisevina normeina) on selvimmin luettavissa lausunnosta *KKO 21.11.1990 H 90/350,* jossa todettiin:

"Kuolemanrangaistusta teosta ei... voi seurata, minkä takia tämän mahdollisuuden vaikutusta palauttamiseen ei tarvitse harkita.

> S on vedonnut palauttamisen esteenä vaaraan joutua palauttamisen jälkeen edellä kuvattuihin vaikeuksiin kotimaansa viranomaisten kanssa. Hän on tässä yhteydessä viitannut aikaisempiin kokemuksiinsa, joiden tueksi on esitetty S:n omaisten ja muiden hänet tuntevien henkilöiden todistuksia... Korkeimmalle oikeudelle esitetyn aineiston perusteella ei kuitenkaan voida päätyä siihen, että S henkilökohtaisten mielipiteittensä takia[86] tulisi joutumaan kotimaassaan viranomaisten vainon tai muiden epäinhimillisten toimenpiteiden kohteeksi.
>
> Edellä esitetyn perusteella kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus taikka Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eivät estä S:n palauttamista Neuvostoliittoon."

Kannanotto voidaan lukea esimerkiksi näin: "Suomen oikeusjärjestykseen sisältyy KP-sopimuksen 7 artiklasta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta johdettavissa oleva *non-refoulement* -sääntö, jonka mukaan ketään ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa alueelle, jossa tämä joutuisi kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun uhriksi. S:n tapaus ei kuulu säännön soveltamisalan piiriin." Korkein oikeus on siten periaatteessa hyväksynyt ainakin

---

82 Laki 378/91, ks. myös vanha ulkomaalaislaki 400/83.

83 Ks. myös palauttamissopimuksen 11 artikla ja sen tulkinnasta Kuosma 1990 s. 946.

84 Myös Niemi-Kiesiläinen (1989 s. 143) katsoo, että *non-refoulement* -normi on alexylaisessa normiluokituksessa nimenomaan sääntö eikä periaate. Uudessa ulkomaalaislaissa (378/91) palauttamiskielto on nimenomaisesti kirjattu lakiin (ks. 38.2 ja 41.2 §).

85 Ks. mm. Pellonpää 1984 s. 140-149, Pellonpää 1988 s. 29, Niemi-Kiesiläinen 1989 s. 53-66 ja van Dijk & van Hoof 1990 s. 235-241.

86 Sanat "henkilökohtaisten mielipiteittensä takia" ovat kauneusvirhe korkeimman oikeuden lausunnossa. Niiden taustalla ovat pakolaissopimuksen 33 artikla ja sen asema epäillyn puolesta korkeimmalle oikeudelle esitetyissä kirjelmissä, vaikka yleisistä ihmisoikeussopimuksista johdetun *non-refoulement* -säännön kannalta on merkityksetöntä, aiheutuuko epäinhimillinen kohtelu henkilön mielipiteistä.

mainitsemiensa ihmisoikeussopimusten suoran sovellettavuuden ja sääntövaikutuksen sellaisissa tilanteissa, joissa ihmisoikeussopimuksen soveltaminen edellyttää asetuksella voimaansaatetun kansainvälisen sopimuksen (palautussopimus Neuvostoliiton kanssa) tai kansallisen lain (laki 336/75) soveltamatta jättämistä (ks. myös PeVL 2/1990 vp.). Ratkaisusta ei kuitenkaan voi päätellä, koskeeko mahdollisuus sivuuttaa kansallisen lain säännös ihmisoikeussopimuksen soveltamiseksi vain sopimusta vanhempaa lakia vai myös sopimuksen voimaansaattamisen jälkeen säädettyjä lakeja.

Korkein oikeus viittasi KP-sopimukseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen asiallisesti samalla tavalla myös lausunnoissa *KKO 1990: 93 (10.7.1990 H 90/219), KKO 9.8.1990 H 90/220* ja *KKO 20.2.1991 H 90/422*, joskin etenkin ensimmäisessä tapauksessa argumentaatio oli suppeampi ja lausunnossa esiintyi kannanoton edellä viittaus kyseisen epäillyn Suomessa saamaan ihmisoikeussuojaan.[87]

Palauttamispyyntöjen johdosta annetuissa korkeimman oikeuden lausunnoissa esiintyy epäiltyjen puolesta esitettyjä kirjelmiä referoitaessa viittauksia KP-sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ohella myös eräisiin muihin ihmisoikeusasiakirjoihin. Kolmessa ensimmäisessä tapauksessa vedottiin pakolaissopimukseen, minkä lisäksi 9.8.1990 annetussa lausunnossa esiintyy viittaus "kidutuksen ja epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen ehkäisemistä koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen" 3 artiklaan, millä ilmeisesti tarkoitettiin vastaavan nimistä YK-yleissopimusta (näin ymmärtää myös Kuosma 1990 s. 957), johon viitattiinkin 21.11.1990 annetussa lausunnossa. Viittaus ETYK:n inhimillistä ulottuvuutta koskeneen Kööpenhaminan kokouksen (1990) asiakirjaan on sisällytetty 21.11.1990 annettuun lausuntoon, koska epäillyn puolesta esitettiin toissijainen vaatimus asiakirjan 12 kohdassa sovitun oikeudenkäyntitarkkailun asettamisesta mahdollisen palauttamisen ehdoksi.

Korkein oikeus käsitteli lausunnoissaan näistä ihmisoikeusasiakirjoista vain pakolaissopimuksen merkitystä.[88] Saattoiko korkein oikeus ottaa itsenäisesti kantaa kaappausrikoksesta epäiltyjen pakolaisasemaan vai oliko se sidottu sisäasiainministerin ulkomaalaislain nojalla tekemään päätökseen, jolla turvapaikkahakemus oli hylätty? Ensimmäisessä lausunnossa (10.7.1990) korkein oikeus otti kategorisen kannan:

> "K:n turvapaikkahakemus on käsitelty ja ratkaistu laillisessa järjestyksessä eikä asia siten voi tulla arvioitavaksi uudelleen K:n palauttamisen edellytyksiä harkittaessa."[89]

Myöhempiin lausuntoihin ei sisällytetty vastaavaa lausumaa vaan tyydyttiin toteamaan tosiseikkana, että epäiltyjen turvapaikkahakemukset oli hylätty. Edellä lainattuun 21.11.1990 annettuun lausuntoon sisältyvä viittaus henkilön mielipiteisiin puoltaa sellaista tulkintaa, että sisäasiainministeriön päätös turvapaikan epäämisestä koskee todellakin vain ulkomaalaislain

---

87 Tämä viittaus ja varsinaisen kannanoton perustelujen puuttuminen ovat nähtävästi johtaneet 9.8.1990 annettua lausuntoa kommentoivan Kuosman (1990 s. 948) kirjoittamaan: "On otaksuttavaa, että myös V:n tapausta on arvioitu ainoastaan Suomessa saadun ihmisoikeusturvan kannalta. Menettely ei ole riittävä. KP-sopimuksessa tarkoitetun ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytännön valossa palauttamisharkinnassa on otettava huomioon myös palautettavaksi pyydetyn henkilön palauttamisen jälkeinen odotettavissa oleva kohtelu vastaanottavassa valtiossa."

88 Viittaus kidutuksen vastaisen YK-yleissopimuksen 3 artiklaan olisi ollut täysin mahdollista sisällyttää KP-sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen rinnalle korkeimman oikeuden periaatteelliseen kannanottoon *noun-refoulement* -säännön voimassaolosta. On mahdollista, että epäselvyys siitä, mitä sopimusta oikeastaan tarkoitettiin, johti tukeutumaan vain kahteen yleiseen ihmisoikeussopimukseen.

89 Vrt. tapaus *KHO 1988 A 49*, jossa korkein hallinto-oikeus sisäasiainministeriön karkotuspäätöksestä tehdyn valituksen johdosta tekemässään päätöksessä otti itsenäisesti kantaa henkilön pakolaisasemaan.

tarkoittamaa turvapaikkaa[90], ja korkein oikeus harkitsee itsenäisesti, onko henkilöä pidettävä pakolaissopimuksen kriteerit täyttävänä pakolaisena. Selitys sille, ettei lausunnoissa esitettyyn *non-refoulement* -säännön muotoiluun sisällytetty mainintaa pakolaissopimuksesta, saattaa olla tämän sopimuksen (SopS 77/68) asetuksentasoisessa ja ennen palautussopimusta ja siihen liittyvää lakia tapahtuneessa voimaansaattamisessa.

Viimeinen (20.2.1991) neljästä lausuntotapauksesta poikkeaa aiemmista sikäli, että epäilty ei enää turvapaikkahakemuksen tultua hylätyksi vastustanut palauttamistaan Neuvostoliittoon. Hän päin vastoin piti korkeimman oikeuden lausuntoa tarpeettomana ja pyysi pikaista palauttamista. Tästä huolimatta korkein oikeus sisällytti lausuntoonsa viittauksen *non-refoulement* -sääntöön. Epäinhimillisen kohtelun kieltoa koskevat ihmisoikeusmääräykset on siis otettava viran puolesta huomioon harkittaessa rikoksesta epäillyn henkilön luovuttamista.

> Euroopan ihmisoikeustoimikunta jätti päätöksellään 28.5.1991 tutkimatta valituksen 16832/90 *(Kozlov v. Suomi)*. Valittajan mukaan lausunnon KKO 1990: 93 nojalla tapahtunut luovutus Neuvostoliittoon olisi loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa.

Rikoksentekijän luovuttamista koski myös tapaus *KKO 1990: 167 (7.12.1990 H 90/393)*. Tapaus ja korkeimman oikeuden lausunto sisältää runsaasti yhtymäkohtia kolmannessa pääluvussa selostetun Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisun HD 1984: 170 kanssa. Sveitsi oli pyytänyt Suomessa oleskelevan Algerian kansalaisen luovuttamista syytetyn poissaollessa tuomitun vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta (456/70) sisältää *referenssimenetelmää* edustavan säännöksen,[91] jonka johdosta lain nojalla käsiteltävät luovutusasiat muodostavat eräänlaisen *monistisen sektorin* Suomen oikeusjärjestyksessä. Lausunnossaan korkein oikeus viittasi tähän säännökseen ja rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen (SopS 32/71) sekä jatkoi:

"Yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan (SopS 15/1985) 3 artiklan ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990) 6 artiklan 3 kappaleen c kohdan määräykset sekä oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 8 §:stä ilmenevä periaate huomioon ottaen voidaan poissaolotuomio kuitenkin hyväksyä luovuttamisen perustaksi vain, jos tuomitulle on varattu tai vielä varataan mahdollisuus puolustautua syytettä vastaan henkilökohtaisesti."

Lausuntoon ei sisälly argumentaatiota luovuttamista koskevan yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan asetuksentasoisuudesta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen laintasoisuudesta eikä eri säädösten säätämis- tai voimaantuloajankohdista. Tämä viittaa siihen, että korkeimmassa oikeudessa miellettiin kansainvälisten sopimusten vaikuttavan tapauksen ratkaisemisessa monistisen mallin mukaisesti, siis suoraan Suomen valtioon kohdistuvan kansainvälisoikeu-

---

90 Turvapaikan edellytyksiä koskeva vanhan ulkomaalaislain 12 §, jonka otsikkona on "Pakolainen", perustuu asiallisesti pakolaissopimuksen sisältöön. Säännös oli omiaan luomaan mielikuvan, jonka mukaan vain turvapaikan saaneita on pidettävä pakolaisina. Uudessa ulkomaalaislaissa (378/91) yhteys turvapaikan ja pakolaisuuden väliltä on katkaistu. Ks. myös Niemi-Kiesiläinen 1989 s. 141-143.

91 "Korkein oikeus tutkii, huomioon ottaen 1-10 §:n säännökset tai Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen vastaavat määräykset, voidaanko luovuttamispyyntöön suostua" (17.1 §, jossa mainitut lainkohdat sisältävät useita ihmisoikeusnäkökohtiin liittyviä rajoituksia luovuttamiselle). Neuvostoliiton kanssa yhteistoiminnasta siviili-ilma-alusten kaappausten ehkäisemiseksi tehtyyn sopimukseen (SopS 41/75) liittyvä erityislaki siviili-ilma-aluksen kaappaukseen syyllistyneiden henkilöiden palauttamisesta eräissä tapauksissa (336/75) sisältää selvästi vähemmän rajoituksia luovuttamiselle (ks. 3-4 ja 7 §).

dellisen velvoittavuutensa nojalla.[92] Tällöin korkeimman oikeuden tuli sovittaa yhteen eri sopimusten asettamat velvoitteet kiinnittämättä huomiota mahdollisiin eroihin niiden valtionsisäisessä voimaansaattamisessa. Luovuttamista koskevan yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan 3 artiklaan sisältyvän poissaolotuomioita koskevan nimenomaisen määräyksen vuoksi sopimusvelvoitteiden yhteensovittaminen oli sinänsä yksinkertaista asettamalla luovuttamisen ehdoksi, että Sveitsi antaa vakuutuksen uudesta oikeudenkäynnistä. Korkein oikeus sisällytti lausuntoonsa tätä mahdollisuutta koskevan lausuman.

Ihmisoikeusmääräyksen vaikutus oli suoraa ja sääntöluonteista, sillä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (3) (c) artiklan vaatimus syytetyn oikeudesta puolustautua henkilökohtaisesti supisti luovuttamisen mahdollistavan suomalaisen lain soveltamisalaa.

> Lausuntoon sisällytetty viittaus oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 8 §:n säännökseen on käsitykseni mukaan sinänsä tarpeeton. Siinä käytetään sanaa "periaate" tavalla, joka vastaa alexylaista säännöt/periaatteet -erottelua. Oikeudenkäymiskaaren säännös ilmaisee ensi sijassa sääntöluonteisen normin: "Rikosasiassa vastaajaa ei voida tuomita vapausrangaistukseen, ellei häntä ole asian käsittelyn aikana henkilökohtaisesti kuultu". Korkeimmassa oikeudessa asia ei lainkaan koskenut tuomitsemista vaan rikoksentekijän luovuttamista, joten tapaus ei selvästikään kuulunut säännöksen sanamuodosta suoraan luettavan säännön soveltamisalaan. Lainkohta ymmärrettiin kuitenkin *myös* ilmauksena yleisemmästä periaatteesta syytetyn henkilökohtaisen kuulemisen tärkeydestä. Korkeimman oikeuden lausunto vastaa *Juha Pöyhösen* (1988 s. 16) erittelyä perintökaaren 23 luvun 8 §:n säännöksestä ilmauksena tasajaon periaatteesta: "oikeusperiaatteen ilmauksena usein on oikeussääntö, joka kuitenkin on periaatetta suppeampi".
>
> Viittaus oikeudenkäymiskaareen voidaan ymmärtää myös Suomen oikeusjärjestyksen *standardivaikutuksena* kansainvälisoikeudellisen normiston soveltamisessa. Luovuttamissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan 3 artikla sisältää poissaolotuomioita koskevan määräyksen. Sen mukaan sopimusvaltio voi kieltäytyä luovuttamisesta, "jos se katsoo, ettei tuomioon johtanut oikeudenkäynti ole turvannut niitä puolustuksen vähimmäisoikeuksia, joiden katsotaan kuuluvan jokaiselle rikoksesta syytetylle". Korkeimman oikeuden voi sanoa ratkaisseen tapauksen *kansainvälisen* "oikeusjärjestyksen" piirissä ja siinä yhteydessä tukeutuneen Suomen lain säännökseen tämän oikeusjärjestyksen ulkopuolisena standardina.

5.3. Eräitä perusoikeus- ja ihmisoikeusrelevantteja asiaryhmiä

Perusoikeus- ja ihmisoikeusnormit liittyvät sisällöllisesti huomattavan moniin yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin – tai jopa kaikkiin, jos itse oikeudenkäynti mielletään kunnollista oikeudenkäyntiä koskevien ihmisoikeusnormien soveltamiseksi. Sen paremmin korkein oikeus kuin sitä alemmat tuomioistuimet eivät tapaa viitata hallitusmuotoon tai ihmisoikeussopimuksiin silloin kun näiden asettamat vaatimukset toteutuvat tapauksessa sovellettavan tavallisen lain kautta. Esimerkiksi varkaudesta tuomittaessa ei viitata hallitusmuodon 6.1 §:n omaisuudensuojasäännökseen.

Eräisiin asiaryhmiin on silti syytä erikseen viitata lyhyesti. Joihinkin tavallisiin lakeihin on sisällytetty yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen viittaava säännös (esimerkiksi yhdistyslaki ja osakeyhtiölaki) tai syrjintäkielto (työsopimuslaki, rikoslaki, asevelvollisuuslaki). On varsin

92 Myös tapausta kommentoinut Kuosma (1991a) argumentoi selvästi kansainvälisen oikeuden tasolla. Hän kiinnittää huomiota myös siihen, ettei korkein oikeus viitannut KP-sopimukseen, vaikka sen 14 (3) (d) artikla olisi saattanut tuoda lisäulottuvuuden asiaan.

luonnollista, että hallitusmuodon 5 §:ään tai ihmisoikeussopimusten sisältämiin syrjintäkieltoihin ei ole viitattu niissä korkeimman oikeuden ratkaisuissa, jotka ovat koskeneet yhdenvertaisuutta yhdistyksessä[93], osakeyhtiössä[94] tai asunto-osakeyhtiössä.[95]

Myöskään työsopimuslain (320/70) 17.3 §:n syrjintäkiellon soveltamistapauksissa ei ole viitattu perusoikeus- tai ihmisoikeusnormeihin siitä huolimatta, että osassa ratkaisuista on käsitelty ammattiyhdistys- tai poliittisen toiminnan vaikutusta työsuhteen irtisanomiseen ja itse säännöksen taustalla on syrjinnän kieltävä kansainvälisen työjärjestön yleissopimus numero 111.[96]

Rikoslain 13 luvun 6 §:n (syrjintä, nykyinen sanamuoto laissa 792/89) soveltamistapauksissa (ks. Myntti 1988, Kortteinen 1991 ja esimerkiksi KKO 1981 II 33) ei ole viitattu erikseen ihmisoikeussopimuksiin, vaikka säännös perustuu rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen 2, 5 ja 6 artiklan määräyksiin ja eduskunnan lakivaliokunta säännöstä aikanaan laadittaessa korosti sopimusmääräysten vaikutusta sen tulkinnassa (LaVM 6/1970 vp.).[97]

Ainakin kahdessa viimeksi mainitussa asiaryhmässä perusoikeus- ja ihmisoikeusnormeihin olisi tähänastisesta käytännöstä poiketen perusteltua tukeutua tavallisen lain tulkinnassa. Työnantajan (työsopimuslain 17.3 §) tai elinkeinonharjoittajan (rikoslain 13: 6) tuomitseminen syrjinnästä on sinänsä joko-tai -ratkaisu ja siis säännön soveltamistilanne. Perusoikeus- ja ihmisoikeusnormit poliittisista oikeuksista ja ammattiyhdistystoiminnan vapaudesta sekä rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen luonnehdinnat rotusyrjinnän käsitteestä (1 artikla) voisivat tarjota tukea laintulkinnalle *(tulkintavaikutus)* ja toimia samalla normifragmentteina säännön soveltamisessa *(sääntövaikutus).*

Mielikuva korkeimman oikeuden sääntöhakuisuudesta saattaa selittyä tämän tuomioistuimen ratkaistaviksi tulevien asioiden luonteella. Silti on mahdollista esittää joitakin asiaryhmiä, joissa myös muutoksenhakuasteessa on mahdollista puhua punninnan tyyppisestä ratkaisutilanteesta tai -vaiheesta, siis periaatteiden soveltamisesta. Tällaisia ovat ainakin asiat, joissa joko-tai -ratkaisun ohella on päätettävä tietystä määrällisestä ulottuvuudesta (vahingonkorvaus, rangaistuksen mittaaminen, lapsen tapaamisoikeus). Myös perusoikeus- ja ihmisoikeusnormeja voitaisiin tähänastista näkyvämmin soveltaa periaatteina ainakin näissä asiaryhmissä. Korkeimman oikeuden uusimmissa ihmisoikeusratkaisuissa (KKO 1990: 167 ja KKO 1991: 84) käytetty perustelutapa saattaa enteillä periaatehakuisemman argumentaatiomallin omaksumista.[98]

---

93 Ks. vanhan yhdistyslain 4.1.1919 15.1 §, yhdistyslain (503/89) 33.2 § ja KKO 1973 II 24.

94 Ks. vanha osakeyhtiölaki 2.5.1895 30.4 §, ja osakeyhtiölain (734/78) 9 luvun 16 §, KKO 1926 I 38 ja KKO 1944 II 157.

95 Ks. KKO 1937 II 129, KKO 1958 II 28, KKO 1963 II 76, KKO 1967 II 100, KKO 1970 II 66, KKO 1977 II 35, KKO 1984 II 188, KKO 1986 II 25, KKO 1987: 136 ja KKO 1988: 3.

96 Ks. KKO 1977 II 112-113, KKO 1978 II 45, KKO 1979 I 1 ja KKO 1981 II 165 sekä Bruun 1983.

97 Vuosina 1977-1986 tuomittiin alioikeudessa kolme sakkorangaistusta rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen nojalla säädetyn rikoslain 13 luvun 5 §:n (kiihottaminen kansanryhmän syrjintään) ja seitsemäntoista sakkorangaistusta 6 §:n (syrjintä) nojalla, ks. Rikoslain kokonaisuudistus II 1989 s. 48. Vuosien 1980-1987 tiedoista ks. vastaavasti Rikollisuustilanne 1989 s. 148. Ks. myös Monikulttuuriseen Suomeen 1990 s. 29 ja Kortteinen 1991.

98 Tarkoitan sopimusmääräysten hierarkiatason ja voimaansaattamisajankohdan sivuuttamista argumentaatiossa, mikä saattaa olla osoitus pyrkimyksestä välttää ratkaisutilanteiden pelkistämistä normiristiriidoiksi.

6. Muiden yleisten tuomioistuinten ratkaisuja

Myös muiden yleisten tuomioistuinten ratkaisuihin on sisältynyt viittauksia kotimaisiin perusoikeussäännöksiin tai kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Kun niiden tarkastelu palvelee perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien erilaisten vaikutustapojen havainnollistamista, ei kvantitatiivisilla tiedoilla[99] eikä edes ratkaisun lainvoimaisuudella ole tämän tutkimuksen kannalta suurta merkitystä.

6.1. Perusoikeus- tai ihmisoikeusnormit rangaistuksen perusteena

Vaasan hovioikeuden ratkaisu 26.6.1951 VSD nro 5/50[100] liittyi vuoden 1949 Kemin lakkoon (ks. KKO 1952 II 74). Vaikka korkein oikeus kumosikin maaherralle ja esittelijälle tuomitun rangaistuksen, hovioikeuden ratkaisu on periaatteellisesti tärkeä, koska siinä hallitusmuodon 10 §:n säännös on yhtenä normina tai normifragmenttina kvalifioimassa tietyn teon virkarikokseksi. Kun sovellettavana sääntönä "viime kädessä" oli rikoslain 40 luvun 21.1 §:n säännös, perusoikeussäännös toimi apuna säännöksen tulkinnassa *(tulkintavaikutus* tai *välillinen soveltaminen*). Samalla voidaan kuitenkin puhua perusoikeusnormin *sääntövaikutuksesta*, koska se vaikutti rikoslain säännöksen *soveltamisalan* tulkintaan. Ratkaisu (samoin kuin KKO 1973 II 73) osoittaa, että vaikka perusoikeussäännöstä tai ihmisoikeusmääräystä pidettäisiin sillä tavoin epätäydellisenä, ettei se yksinään voi toimia rangaistuksen perusteena, perusoikeus- tai ihmisoikeusnormin rikkominen voi silti olla virkarikos.

Hallitusmuodon 10 §:n säännös vaikutti vastaavalla tavalla *Itä-Suomen hovioikeuden ratkaisussa 16.6.1972 R 1971/374/13,* jossa Kuopion kaupungin poliisimestari tuomittiin rangaistukseen virkavirheestä.[101]

> Yhdistys oli "anonut" lupaa järjestää mielenosoitus Persian šaahin vierailun aikana. Poliisimestari oli hylännyt hakemuksen sillä perusteella, että siinä tarkoitettujen julisteiden esittäminen tulisi häiritsemään yleistä järjestystä ja liikennettä. Mielenosoituksia ei ollut järjestetty. Eduskunnan oikeusasiamiehen kehotuksesta hovioikeuden kanneviskaali nosti poliisimestaria vastaan virkavirhesyytteen.
>
> "kun... anomuksessa tarkoitettuja tilaisuuksia oli pidettävä hallitusmuodon 10 §:n ja yleisistä kokouksista annetun lain 1 §:n mukaisina yleisinä kokouksina, joiden toimeenpanemiseen jokaisella Suomen kansalaisella, joka ei ollut holhottava, sekä yhdistyksellä oli oikeus poliisiviranomaisilta lupaa hankkimatta, kanneviskaali Kilpiö on

---

99 Finlexiin sisältyvä hovioikeuksien oikeustapausrekisteri antoi 13.6.1991 seuraavasti tämän tutkimuksen kannalta relevantteja tapauksia: hakusanoilla hallitusm-, perusoi- ja perustusl- kullakin 0 tapausta; hakusanalla hm- 6 epärelevanttia tapausta; hakusanalla ihmisoi- 4 relevanttia tapausta; ja hakusanalla yleissop- 2 tapausta, joista toinen on epärelevantti ja toinen sisältyy hakusanalla ihmisoisaatuihin. Lisäksi hakusanalla yhdenvertai- saatiin esiin yksi tapaus: "Kun A:lle tuomittu rangaistus oli ilmeisessä epäsuhteessa samassa jutussa B:lle tuomittuun rangaistukseen katsottiin sen loukkaavan tuomioistuimissa noudatettavaa yhdenvertaisuusperiaatetta" (Rovaniemen hovioikeus 19.10.1979 R 79/272; vrt. KKO 1973 II 73).

100 Päätös asiakirjoineen sisältyy korkeimman oikeuden aktiin 1077/550 VD 1951.

101 Tämäkin rangaistus kumottiin korkeimmassa oikeudessa. Ks. KKO 7.9.1973 nro 1079, Dnro 552/275 VD 1972. Poliisimestarin todettiin suullisesti ilmoittaneen yhdistyksen edustajalle, ettei mielenosoitukseen sinänsä tarvittu lupaa ja että hän oli kirjallisen "päätöksen harhaan johtavasta sanamuodosta huolimatta evännyt yhdistykseltä luvan vain julisteiden esittämiseen". Vrt. jäljempänä tarkasteltava tapaus KHO 1974 II 31, jonka mukaan julisteiden esittämistä mielenosoituksessa ei voinut saattaa kunnallisella järjestyssäännöllä luvanvaraiseksi.

katsonut poliisimestari M:n menetelleen virheellisesti siinä, että hän oli ottanut anomuksen asiallisesti tutkittavakseen ja hylännyt sen, vaikka hänen olisi pitänyt jättää anomus edellä mainitusta syystä tutkittavaksi ottamatta...

Hovioikeus... on... tutkinut jutun ja katsoo M:n syyllistyneen siihen virheelliseen menettelyyn, mistä hänelle on vaadittu rangaistusta..."

Hallitusmuodon 12 §:n säännökseen viitattiin vastaavalla tavalla *Helsingin hovioikeuden päätöksessä 27.6.1991 R 89/810,* jossa eräitä poliisimiehiä syytettiin pidätettyjen käymien puhelinkeskustelujen nauhoittamisesta ja kuuntelemisesta sekä niiden sisällön paljastamisesta muille:

"Hallitusmuodon 12 §:ssä säädetystä puhelinsalaisuuden suojasta on kanteissa mainittuna aikana ollut voimassa poikkeus, joka on koskenut tutkintavankeudesta annetun lain 12 §:ssä tarkoitettua pidätetyn ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa välistä puhelinneuvottelua... Asiassa ilmenneen selvityksen mukaan V:llä tai H:lla ei ole ollut tällaista... puhelinkeskustelujen kuunteluun oikeuttavaa perustetta.

Pidätetyn muiden kuin oikeudenkäyntiavustajansa kanssa käymien puhelinkeskustelujen kuuntelemisesta ei ennen 1.10.1987 voimaan tullutta tutkintavankeuslain muutosta ole ollut hallitusmuodon 12 §:ssä edellytettyä kuunteluun oikeuttavaa laintasoista säännöstä. Tällaisten puheluiden kuunteleminen, mikäli se sallitaan, on siten ollut lainvastaista.

Sen vuoksi V ja H ovat virkaansa toimittaessaan menetelleet virheellisesti raastuvanoikeuden päätöksessä kerrotuin tavoin."

Syytetyt tuomittiin sakkorangaistuksiin jatketusta taitamattomuudesta tehdystä virkavirheestä. Perusoikeussäännös toimi normifragmenttina virkarikossäännöksen soveltamisessa. Tekojen kuuluminen hallitusmuodon 12 §:n soveltamisalaan kvalifioi ne virkarikoksiksi. Perusoikeusnormilla oli *sääntövaikutusta.*

Kolmessa edellä käsitellyssä tapauksessa on ollut kysymys hallitusmuodon perusoikeussäännöksen vaikutuksesta *virkarikossäännöksen* soveltamiseen. Huomionarvoinen on myös *Itä-Suomen hovioikeuden päätös 28.6.1991 R 90/996,* jossa niin sanotussa Mikkelin räjäytystragediassa kuoleen panttivangin omaisten eräitä poliisimiehiä vastaan nostamat syytteet todettiin HM 93.2 §:n säännökseen viitaten sinänsä sallituiksi, vaikka hovioikeus ei tuominnut rangaistuksia niiden nojalla. Hovioikeus kumosi korvausseuraamukset, jotka alioikeus oli määrännyt omaisten asianajajien maksettaviksi. Ainakin yhdessä tapauksessa suomalainen tuomioistuin on tukeutunut kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen tuomitessaan *yksityishenkilön* vankeusrangaistukseen. Tapaus on huomionarvoinen siitä huolimatta, että syyte hylättiin ylemmissä asteissa näytön puuttumisen vuoksi.[102]

Helsingin raastuvanoikeuden päätöksessä 16.9.1987 R 86/8017 lausutaan muun ohessa:

Syyttäjä vaati hotellinjohtaja M:n tuomitsemista rangaistukseen muun ohessa siitä, että tämä oli

"b) ... hankkiakseen hyötyä edistänyt ja käyttänyt hyväkseen kahden yleisesti haureuden välikappaleeksi antautuneen naisen elämäntapaa siten, että M on

- maksanut... A:lle siitä että tämä olisi sukupuolisuhteessa erään M:n vieraan kanssa ja

- maksanut... B:lle siitä, että tämä olisi sukupuolisuhteessa erään M:n vieraan kanssa...

M:n osalta raastuvanoikeus toteaa, että eduskunnan lakivaliokunta on mietinnössään n:o 12 käsitellessään vuoden 1961 valtiopäivillä annettua hallituksen esitystä n:o 64 muun muassa laiksi rikoslain 20 luvun 10 §:n (paritus) muuttamisesta ja jossa esityk-

102 Helsingin hovioikeuden päätös 27.12.1988 R 1987/2342. Ratkaisussa ei viitata raastuvanoikeuden mainitsemaan kansainväliseen sopimukseen. Korkein oikeus ei myöntänyt valituslupaa.

sessä hallitus oli esittänyt paritusta koskevan kriminalisoinnin muuttamista sellaiseksi, että se vastaisi Suomen allekirjoittamaa yleissopimusta ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamiseksi[103], nimenomaan todennut, että ehdotettu laki on sopusoinnussa kysymyksessä olevan sopimuksen kanssa ja että niissä siten on säädetty rangaistavaksi kaikkinainen sekä taloudellinen että muun hyödyn tavoittelu toista henkilöä lainkohdassa tarkoitetuin tavoin käytettäessä.

Edellä esitetty huomioon ottaen raastuvanoikeus katsoo, että M on hankkiakseen itselleen rahallista taikka muuta hyötyä edellä 3 b kohdassa tarkoitetuin tavoin syyllistynyt siihen, mistä hänelle tässä kohdassa on vaadittu rangaistusta."

Ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskeva yleissopimus (SopS 33/72) sisältyy tutkimukseni alussa esitettyyn ihmisoikeussopimusten luetteloon. Sen johdannossa todetaan prostituution ja ihmisten kaupan loukkaavan ihmisarvoa ja vaarantavan muun muassa yksilön ja perheen hyvinvointia. Vaikka sopimusmääräysten kirjoittamistapana on valtioiden sitoutuminen rankaisemaan toisen prostituutiosta hyötyä hankkivia, niiden sisältönä kuitenkin on ihmisyksilöiden suojaaminen hyödyntavoittelulta ja siten heidän oikeuksiensa vahvistaminen (ks. myös asianosaisasemaa koskeva 5 artikla). Kyseessä on tyypillinen esimerkki sopimuksesta, jota esimerkiksi yhdysvaltalaisessa doktriinissa luonnehdittaisiin sanalla "non-self-executing".[104]

En pidä perusteltuna yhdysvaltalaisen "self-executing" -doktriinin omaksumista Suomeen. Jaottelu "self-executing" ja "non-self-executing" -tyyppisiin sopimusmääräyksiin on omiaan peittämään niitä erilaisia ja eriasteisia valtionsisäisiä soveltamistapoja, joita ihmisoikeusmääräyksillä saattaa olla. Kommentoitavassa tapauksessa ihmisoikeussopimus oli voimaansaatettu kahdessa vaiheessa. Vuonna 1961 rikoslakia muutettiin sopimuksen edellyttämien kriminalisointien sisällyttämiseksi oikeusjärjestykseen. Kyseessä oli siis asiasisältöinen voimaansaattamislaki *(transformaatio)*. Vuonna 1972 itse sopimus kokonaisuudessaan voimaansaatettiin blankettiasetuksella *(inkorporaatio)*.

Helsingin raastuvanoikeus tukeutui asiasisältöistä voimaansaattamislakia soveltaessaan sen taustalla olevaan sopimukseen ja eduskunta-asiakirjoihin, jotka osoittivat rikoslain asianomaisella säännöksellä tarkoitetun kattaa kaikki sopimuksen edellyttämät kriminalisoinnit. Tuomioistuimen menettelytapa tunnetaan muissa pohjoismaissa *tulkintasääntönä*, joka on eräs ihmisoikeussopimusten pääasiallisia vaikutustapoja sellaisissa maissa, missä ihmisoikeussopimuksia ei yleensä inkorporoida valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen. Vaikka voidaan keskustella siitä, täyttikö rangaistussäännös rikosoikeudellisille normeille asetettavan täsmällisyysvaatimuksen, pidän sinänsä hyväksyttävänä raastuvanoikeuden tapaa tukeutua ihmisoikeussopimukseen yksityishenkilön tuomitsemiseksi rangaistukseen.[105] Huomionarvoista on, että myös blankettiasetuksella inkorporoiduilla ja siten itsessään asetuksen hierarkiatasolla olevilla

103 Säännökseen mm. lisättiin 2 momentti: "Sama olkoon laki, jos joku hankkiakseen hyötyä käyttää hyväkseen sellaisen henkilön haureellista elämäntapaa, joka yleisesti antautuu haureuden välikappaleeksi" (laki 550/61). Vuoden 1971 siveellisyysrikosuudistuksessa (laki 16/71) säännös tuli eräin muutoksin rikoslain 20 luvun 8 §:n 2 momentiksi, jota Helsingin raastuvanoikeus sovelsi tapauksessa.

104 Ks. esimerkiksi 1 artikla: "Tämän yleissopimuksen osapuolet sitoutuvat rankaisemaan jokaista henkilöä, joka...". Samoin ks. 12 artikla: "Tämä yleissopimus ei vaikuta periaatteeseen, että tässä mainitut rikokset on kussakin valtiossa määriteltävä, pantava syytteeseen sekä rangaistava tämän valtion sisäisen lainsäädännön mukaan."

105 Varsinainen tulkintaongelma koski rikoslain 20 luvun 8.2 §:n sanontaa "hankkiakseen hyötyä". Raastuvanoikeus tukeutui ihmisoikeussopimukseen ja katsoi ettei "hyödyn" sisältöä ollut tarpeen selvittää säännöksen kattaessa "kaikkinaisen sekä taloudellisen että muun hyödyn", mikä oli myös eduskunnan lakivaliokunnan mietinnössä nimenomaisesti sopimukseen tukeutuen esitetty sanamuoto (ks. LaVM 12/1961 vp.). Hylätessään syytteen hovioikeus ei lainkaan viitannut ihmisoikeussopimukseen eikä eduskunta-asiakirjoihin vaan lausui: "Asiassa on... jäänyt selvittämättä se tarkoitus, missä M on

ihmisoikeussopimuksilla voi olla vaikutusta laintasoisten normien soveltamisalaan silloin kun sopimus on osittain transformoitu asiasisältöisellä muuntamislailla.

Ihmisoikeusnormin vaikutustapa oli *välillinen,* koska se vaikutti rikoslain säännöksen *tulkinnassa.* Koska ihmisoikeusnormi vaikutti säännöksen soveltamisalan tulkinnassa, sillä oli samalla *sääntövaikutusta.* Vastaavalla tavalla saatettaisiin yksityishenkilöitäkin koskevissa rikosasioissa tukeutua rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen määräyksiin, jos tulkintaongelmia ilmenee sovellettaessa rikoslain 13 luvun 5 §:n (kiihottaminen kansanryhmän syrjintään) ja 6 §:n (syrjintä) säännöksiä.

> Kansainvälisen sopimuksen soveltaminen yksityishenkilön rikosoikeudellisen vastuun perustana ei ole kokonaan vierasta korkeimman oikeudenkaan käytännössä. Tapauksessa *KKO 1989: 97* kaksi henkilöä tuomittiin salakuljetuksesta, kun he olivat yrittäneet viedä maasta "sellaisten lintujen munia, joiden maastavienti oli kielletty luonnonsuojelulain 16 a §:ssä tarkoitetussa villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevassa yleissopimuksessa" (SopS 44-45/76).[106]
>
> Tapauksessa *KKO 1991: 81* korkein oikeus puolestaan tähdensi, ettei rangaistavuus voi perustua sellaiseen kansainväliseen velvoitteeseen, johon Suomi ei ole sitoutunut. Helsingin hovioikeus oli tuominnut kaksi suomalaista liikemiestä rikoslain 12 luvun 7 §:n nojalla, kun he olivat vieneet Neuvostoliittoon laitteita ja tietoja vastoin Yhdysvaltojen ja sen liittolaisten muodostaman CoCom-organisaation vientikieltomääräyksiä. Korkein oikeus:
>
> "Yksistään sen seikan perusteella, että M ja P ovat tahallaan rikkoneet näitä rajoituksia, joihin Suomen puolesta ei ole liitytty tai sitouduttu niitä noudattamaan, heidän menettelyään ei voida pitää maanpetoksellisena."

6.2. Ihmisoikeusnormit syytetyn tukena

Päinvastaisesta asetelmasta, yksityishenkilön tukeutumisesta ihmisoikeussopimukseen kansallisen rangaistussäännöksen soveltamisen torjumiseksi oli kysymys *Helsingin hovioikeuden ratkaisussa 19.9.1989 R 88/551*[107], johon sisältyy viittaus KP-sopimukseen:

> "Mielenosoitukseen sovelletaan muun säännöksen puuttuessa yleisistä kokouksista annettua lakia ja siitä on näin ollen tehtävä sanotussa laissa mainittu ennakkoilmoitus. Ilmoitusvelvollisuuden merkitystä puheena olevassa tapauksessa korostaa se, että mielenosoitus on haluttu järjestää vierailevaa valtionpäämiestä vastaan henkilökohtaisesti ja että mielenosoituksen tapahtumapaikaksi on valittu tasavallan presidentin linnan edusta.
>
> Suomen liittymisellä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen ei ole kumottu tai muutettu edellä mainittua lakia. Yleissopimuksen mukaan voidaan sananvapaudelle ja kokoontumisvapaudelle asettaa sellaisia laissa säädettyjä rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä yleisen järjestyksen suojelemiseksi."

---

mainituille naishenkilöille suorittanut korvaukset sukupuolisuhteessa olemisesta. Kun näyttöä ei ole siitä, että M olisi menetellyt sanotuin tavoin hyödyn hankkimisen tarkoituksessa, hovioikeus katsoo jääneen näyttämättä, että M olisi syyllistynyt parituksena rangaistavaan tekoon".

106 Luonnonsuojelulain 16 a § (laissa 401/83) edustaa eräänlaista monistista sektoria Suomen oikeusjärjestyksessä, koska se sisältää yksilöidyn viittauksen kyseiseen sopimukseen liitteineen. Sopimuksen II liitteessä (muutettuna SopS 48/79) ampuhaukka ja piekana oli (vain lintulajien tieteellisiä nimiä käyttäen) määritelty lajeiksi, joiden maastavienti oli sopimuksen 4 artiklan mukaan luvanvaraista.

107 Toimin jutussa syytetyn avustajana. Tapaukseen on viitattu edellä lueteltaessa tapauksia, joissa korkein oikeus on evännyt valitusluvan (KKO 21.2.1990 R 89/725).

Varsinainen tulkintaongelma koski KP-sopimuksen sananvapaus- (19 artikla) ja kokoontumisvapausmääräyksiin (21 artikla) sisältyviä rajoituslausekkeita. Voitiinko vuoden 1907 kokouslaissa säädetyn ennakkoilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä tuomittua rangaistusta pitää niiden sallimana tapauksessa, jossa syytetty kiisti järjestämänsä "mielenilmaisun" kuuluneen kokouslain soveltamisalan piiriin? Hovioikeus vastasi kysymykseen myöntävästi yleisluontoisella viittauksella hyväksyttävien rajoitusten kaikkiin kolmeen kriteeriin (ks. esim. Kiss 1981 s. 305 ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 26.4.1979 ratkaisema *Sunday Times* -tapaus, A 30, kohta 49): rajoitusten (a) sopimuksen kannalta hyväksyttävään tarkoitusperään "yleinen järjestys", (b) välttämättömyyteen, ja (c) "laissa säädettyyn" (19.3 artikla) tai "lakiin perustuvaan" (21 artikla) luonteeseen. Valitus perustui viimeksi mainitun edellytyksen puuttumiseen, koska kokouslain sanamuoto[108] ei nimenomaisesti kattanut kyseessä ollutta "mielenilmaisua". Tähän viittaa itse asiassa myös hovioikeuden ratkaisu (sanat "muun säännöksen puuttuessa").

Tässä yhteydessä olennaisinta on kuitenkin, että hovioikeus otti kantaa kokouslain ja KP-sopimuksen suhteeseen abstraktilla tasolla: oliko KP-sopimuksen voimaansaattaminen (myöhempänä lakina) kumonnut kokouslain tai muuttanut sitä? Hovioikeuden vastaus oli kieltävä, vaikka eduskunnan perustuslakivaliokunnan sittemmin Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä antama lausunto viittaa päinvastaiseen lopputulokseen (PeVL 2/1990 vp.). Mutta edes kieltävästä abstraktista vastauksesta ei mielestäni voi johtaa kannanottoa, jonka mukaan KP-sopimus ei voisi konkreettisessa tapauksessa oikeuttaa poikkeamaan kokouslain sanamuodosta (esimerkiksi sen soveltamisalaa supistavasti), jos sanamuodon mukainen soveltaminen johtaisi yksittäisessä tapauksessa KP-sopimuksen vastaiseen lopputulokseen.

Ratkaisussa *4.4.1989 R 89/646 Helsingin raastuvanoikeus* tukeutui asetuksentasoisesti voimaansaatetun (SopS 77/68) pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen määräyksiin hylätessään syytteen jatketusta viranomaisen erehdyttämisestä:

> "H:ta ei ole informoitu mahdollisuudesta hakea turvapaikkaa Suomessa, josta on johtunut se, että hän on antanut itsestään väärät henkilötiedot ja että H ei ole uskaltanut ilmoittautua viipymättä viranomaisille ja esittää hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselle tai oleskelulle Suomessa. Pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28.7.1951 annetun yleissopimuksen periaatteiden nojalla sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta."[109]

Vaasan hovioikeuden ratkaisu 12.6.1990 R 89/1495 (Finlex VaaHO 1990: 12) on esimerkki siitä, ettei ihmisoikeussopimusten tosiasiallinen vaikutus välttämättä lainkaan näy itse kirjoitetusta tuomioistuinratkaisusta.

> "B on Marokon kansalainen eikä hän puutteellisesta suomenkielen taidostaan johtuen olisi pystynyt ilman avustajaa hakemaan muutosta raastuvanoikeuden päätökseen ja asianmukaisesti valvomaan etuaan ja oikeuttaan asian käsittelyssä. Tästä eri-

108 Kokouslaki (20.2.1907) koskee sanamuotonsa mukaan "yleisiä kokouksia" (ks. 1, 3, 4 ja 7 §) sekä "julkisia juhlasaattoja ja kulkueita" (10 §), mutta sitä on käytännössä sovellettu myös muun muotoisiin mielenosoituksiin (ks. esim. Hallberg 1990a s. 571 ja 578 sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1983 s. 115-119). Tekstissä kommentoitavassa tapauksessa joukko ihmisiä oli Kenian presidentti *Daniel Arap Moin* valtiovierailun yhteydessä mennyt presidentinlinnan eteen kokoontuneeseen väkijoukkoon jakamaan lentolehtisiä ja kohottamaan yhden kankaisen ns. banderollin.

109 Syyttäjän valituksen johdosta Helsingin hovioikeus (14.12.1989 R 89/1035) muutti päätöstä siten, että syytetyn katsottiin syyllistyneen syytteessä tarkoitettuun rikokseen, mutta hänet jätettiin tuomitsematta rangaistukseen. Perusteluissa ei ole viitattu pakolaissopimukseen, mutta asiallisesti itse suojelun tarpeeseen.

tyisestä syystä, vaikka kysymyksessä on yksinkertainen rikosasia, josta ei yleisen rangaistuskäytännön mukaan ole ollut odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko, hovioikeus määrää B:n oikeudenkäyntiavustajaksi varatuomari S:n."

Vaikka ratkaisussa ei nimenomaisesti viitattu Euroopan ihmisoikeussopimukseen, sen tosiasiallinen vaikutus ilmenee Finlex-tallenteesta, johon on sisällytetty viittaus "Ks. rikoksesta syytetyn vähimmäisoikeuksista Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 c kohta...".[110]

Jo se, että päätös ei sisällä viittausta ihmisoikeusnormiin, oikeuttaa luonnehtimaan tapausta *välillisen soveltamisen* tai *tulkintavaikutuksen* käsittein. Vaikka "erityinen syy" on terminä avoin, sen soveltaminen on kuitenkin puhdas joko–tai -ratkaisu. Tämän vuoksi on oikeutettua sanoa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (3) (c) artiklalla oli ratkaisussa *sääntövaikutus*. Ihmisoikeusnormeihin voidaan yleisemminkin tukeutua sääntöinä (tai säännön fragmentteina) tilanteissa, joissa kansallinen laki sisältää avoimen termin. Sääntövaikutuskin voi siis olla välillistä: "viime kädessä" sovelletaan avoimen termin sisältävää kansallista lakia, jota tulkitaan ihmisoikeusnormin avulla. Perustelujen täydellisyysasteesta riippuu, tuleeko ihmisoikeusnormi lainkaan näkyviin kirjoitetussa päätöksessä.

Vaasan hovioikeuden ratkaisussa 27.10.1989 R 89/354 (Finlex VaaHO 1989: 5) sovellettiin samaa lainkohtaa.[111] Vaikka päätös tehtiin ajankohtana, jolloin Euroopan ihmisoikeussopimus oli allekirjoitettu mutta ei vielä ratifioitu eikä valtionsisäisesti voimaansaatettu, Finlex-tietokantaan on tapauksen yhteydessä talletettu viittaus Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (3) (c) artiklaan. Tässäkään tapauksessa sopimusviittaus ei sisälly itse päätökseen. Se havainnollistaa miten sellainenkin ihmisoikeussopimus, joka ei ole osa Suomen oikeusjärjestystä, voi *standardivaikutuksen* kautta toimia *normifragmenttina* lainkäyttötilanteessa.

Rovaniemen hovioikeuden ratkaisusta 31.7.1990 R 90/63 voidaan lukea tuomioistuimen katsoneen suomalaisen lain olevan suorastaan ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen kanssa. Tapaus koski tieliikennelain (267/81) vastaisen menettelyn yleistä kriminalisointia lain 103 §:ssä (liikennerikkomus). Säännöksen nojalla vaadittiin rangaistusta henkilölle, joka oli laiminlyönyt lain 59.3 §:ssä säädetyn velvollisuuden ilmoittaa poliisille itse aiheuttamastaan liikennevahingosta. Henkilöä oli saman tapauksen johdosta rangaistu myös liikenteen vaarantamisesta (tieliikennelain 98 §).

"L on kihlakunnanoikeuden päätöksessä kerrotussa tilanteessa laiminlyönyt tieliikennelain 59 §:n 3 momentin mukaisen ilmoituksen tekemisen vahinkoa kärsineelle tai poliisille.

Lailla Suomessa voimaansaatetun kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 3 momentin g kohdassa säädetään, että jokaisella on oikeus olla tulematta pakotetuksi tunnustamaan syyllisyytensä.

Liikennevahingosta ilmoittaminen olisi saattanut L:n syytteen vaaraan liikennevahinkoon johtaneesta liikenteen vaarantamisesta.

Tämän vuoksi L:n laiminlyöntiä on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä."

Hovioikeus jätti rangaistukseen tuomitsematta (ks. tieliikennelain 104 §). Samaan lopputu-

110 Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointivaiheessa Vaasan hovioikeuden presidentin toimeksiannosta laadittiin varsin perusteellinen selvitys sopimuksen vaikutuksista hovioikeudessa (Liljenfeldt – Latvala 1990). Selvitys, joka on päivätty 18.6.1990 eli noin kuukautta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioinnin jälkeen, koskee "oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä" (fair trial) sääntelevää sopimuksen 6 artiklaa. Siinä kiinnitetään huomiota siihen, että avustajan epääminen maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain (87/73) 10 §:n 2 momentin tarkoittaman rikosasian yksinkertaisuuden vuoksi saattaa olla "ongelmallista" ihmisoikeussopimuksen kannalta (s. 27 ja 37).

111 Molemmat ratkaisut saivat lainvoiman.

lokseen oli päätynyt myös alioikeus[112], josta juttu tuli hovioikeuteen syyttäjän valituksen johdosta.[113] Hovioikeuspäätöksen kirjoittamistapa viittaa KP-sopimuksen 14 artiklan *suoraan soveltamiseen.* Määräyksellä oli *sääntövaikutus,* koska se ratkaisi joko-tai -valinnan rangaistuksen tuomitsemisesta.

Päätöksen kirjoittamistapa viittaa siihen, että hovioikeus on katsonut tieliikennelain säännöksen (59.3 §) ja KP-sopimuksen määräyksen olevan ristiriidassa keskenään. Abstraktilla tasolla tämä ei ole ainoa mahdollinen tapa jäsentää tulkintatilanne, sillä liikennevahingon aiheuttajan velvoittaminen ilmoittautumaan poliisille loukkaa KP-sopimuksen mainittua määräystä vain, jos velvollisuuden noudattamisesta saattaa seurata syyte toisen säännöksen nojalla. Ristiriidassa KP-sopimuksen kanssa ei itse asiassa ole tieliikennelain 59.3 §:n säännös vaan varomattomuutta liikenteessä koskevan säännöksen (98 §) sellainen soveltamiskäytäntö, jonka johdosta henkilö ei voi noudattaa 59.3 §:ssä säädettyä velvollisuutta asettamatta itseään syytteen vaaraan.

Hovioikeuden päätöksen lopputulos on altis kritiikille. Jos tietty teko on Suomen lain mukaan kriminalisoitu, vaikka siitä KP-sopimuksen mukaan ei saa rangaista, ei johtopäätöksenä pitäisi olla rikoksen vähäpätöisyys vaan syytteen hylkääminen. Rangaistukseen tuomitsematta jättäminen sisältää syyksilukemispäätöksen, joka on ongelmallinen KP-sopimuksen 14 (2) artiklan (syyttömyysolettama) kannalta. Eräs selitys hovioikeuden ratkaisulle on muutoksenhakuasetelmassa: vain syyttäjä oli valittanut alioikeuden päätöksestä, jossa oli jätetty rangaistukseen tuomitsematta.

Toinen selitys saattaa olla *lex posterior* -problematiikassa, josta hovioikeus ei lausunut mitään. Tieliikennelaki on säädetty myöhemmin kuin KP-sopimuksen voimaansaattamislaki. Palauttaessaan rangaistusvaatimusilmoituksen tuomiokunnan notaari oli ratkaissut ongelman viittaamalla *presumtiosääntöön:* ei voitu olettaa eduskunnan tahtoneen säätää KP-sopimuksen vastaisesti. Hovioikeus ei turvautunut myöskään alioikeuden päätöksen jälkeen ratifioituun Euroopan ihmisoikeussopimukseen, joka tosin ei sisällä KP-sopimuksen 14 (3) (g) artiklan kaltaista nimenomaista määräystä, mutta jonka 6 artiklasta vastaava ihmisoikeusnormi olisi mahdollista johtaa.[114]

KP-sopimuksen samaan määräykseen viitattiin myös yhden jäsenen lausunnossa *Helsingin hovioikeuden päätöksen 11.4.1989 R 87/2289* yhteydessä:

> "... hyväksyn raastuvanoikeuden päätöksen lopputuloksen ja otan raastuvanoikeuden mainitseman perusteen lisäksi huomioon sitä yleisemmän oikeusperiaatteen, jonka mukaan kukaan ei ole velvollinen myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämi-

---

112 Rovaniemen kihlakunnanoikeus 23.11.1989 R 89/999, jossa KP-sopimukseen nimenomaisesti viittaamatta todettiin Suomen rikosoikeuteen sisältyvän "yleisenä oikeusperiaatteena..., ettei rikokseen syyllinen ole velvollinen ilmiantamaan itseään eikä muutenkaan myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selville saamiseen". Kihlakunnanoikeuden mukaan lainsäätäjä saattoi kuitenkin poiketa tästä yleisestä periaatteesta. KP-sopimuksen 14 artikla oli esillä jo alioikeusvaiheessa, sillä tuomiokunnan notaari oli (10.10.1989) palauttanut rangaistusvaatimusilmoituksen syyttäjälle sopimuskohtaan viitaten: "Koska ei voida lähteä siitä, että tieliikennelakia (267/81) säädettäessä olisi haluttu tietoisesti poiketa edellä mainitun sopimuksen määräyksistä, katson, ettei nyt kyseessä oleva teko ole rangaistava rikos". Samanlainen ratkaisu oli tehty jo aiemmin (7.9.1989) toisen rangaistusvaatimusilmoituksen (nro 38425149) johdosta.

113 Toimin jutussa syytetyn asiamiehenä, mutta vasta syyttäjän valitukseen vastaamisen vaiheessa, jolloin ei enää ollut mahdollista valittaa kihlakunnanoikeuden suorittamasta syyksilukemisesta.

114 Asiantuntijakomitean Euroopan neuvoston ministerikomitealle laatimassa selvityksessä KP-sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen suhteesta (Problems... 1970 s. 39) todetaan KP-sopimuksen kyseisen määräyksen kuuluvan jo "fair trial" -käsitteen "olemukseen". Vrt. van Dijk - van Hoof 1990 s. 357.

> seen. Tämä oikeusperiaate on johdettavissa rikoslain 17 luvun 4 §:stä ja 16 luvun 19 §:n 2 momentista, oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:stä sekä Suomen ratifioiman ja lailla voimaan saatetun kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklan 3 g kohdasta."

Oikeusnormin luonnehtiminen "oikeusperiaatteeksi" ei sinänsä ole kannanotto tässä tutkimuksessa hyödynnetyn alexylaisen säännöt/periaatteet -luokituksen sisällä. Lausunnossa käytetty sana "johtaminen" viittaa ihmisoikeusnormin soveltamiseen yhtenä *normifragmenttina* tapaukseen sovellettavan konkreettisen oikeusnormin muotoilemisessa.

Euroopan ihmisoikeussopimukseen viitattiin *Rovaniemen hovioikeuden ratkaisussa 4.12.1990 R 90/254* (Finlex RHO 1990: 5), jolla kumottiin raastuvanoikeuden langettava päätös. Syytetty oli kiistämisestään huolimatta tuomittu haitanteosta virantoimituksessa olevalle virkamiehelle tapauksessa, jossa esitutkintatodistajia ei ollut lainkaan kuultu alioikeudessa. Hovioikeus piti näyttöä riittämättömänä ja viittasi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta "ilmeneviin rikoksesta syytettyä suosiviin periaatteisiin" perusteena sille, ettei se omasta aloitteestaan määrännyt suullista käsittelyä tai palauttanut juttua alioikeuteen. Syyte hylättiin. Päätös sai lainvoiman.

Euroopan ihmisoikeussopimukseen viitattiin myös *Rovaniemen kihlakunnanoikeuden ratkaisussa 24.9.1990 SO 90/13,* jossa rikosjutun käsittelyä lykättiin seuraavin perustein:

> "Haaste tähän oikeudenkäyntiin on K:lle annettu tiedoksi Lappeenrannassa 19.9.1990 eli viime viikon keskiviikkona. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen mukaan syytetylle on varattava riittävästi[115] aikaa järjestää puolustuksensa. Kihlakunnanoikeuden mielestä vajaan viikon haasteaika ei täytä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen vaatimusta. Tämän vuoksi K:lla on ollut laillinen este poissaoloonsa tästä oikeudenkäynnistä."

Kihlakunnanoikeus sovelsi oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 19.1 §:n säännöstä, jonka mukaan "muun esteen" ilmetessä "tuomioistuimen asiana on harkita, voidaanko este hyväksyä lailliseksi". Vaikka säännöksen jälkiosa viittaa joko-tai -ratkaisuun ja ilmaisee siten säännön luonteisen normin, alkuosassa käytetään punnintaan viittaavaa termiä "harkita". Kun myös ihmisoikeussopimuksessa käytetään käsitettä ("riittävästi"), joka ei ole pelkästään kielellisessä mielessä avoin vaan myös tapauskohtaisista olosuhteista riippuvainen optimointikäsky, ihmisoikeusnormin soveltaminen *periaatteena* haasteajan riittävyyden *tulkinnassa* olisi ollut luonteva ratkaisu. Kihlakunnanoikeus kuitenkin valitsi ilmaisun, joka viittaa säännön soveltamiseen: alle viikon haasteaika ei (koskaan) ole "riittävä", mikä yksin riittää kvalifioimaan esteen "lailliseksi".

6.3. Korvausvaatimukset vapaudenmenetyksestä

Helsingin raastuvanoikeuden päätöksessä 19.4.1990 S 89/4382 on nimenomaisesti todettu suomalaisen lain ja kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen välinen ristiriita. KP-sopimuksen noudattamista valvova ihmisoikeuskomitea oli todennut Suomen loukanneen yleissopimuksen 9 (4) artiklaa ja olevan velvollinen hyvittämään valittajan kärsimän loukkauksen (valitus 265/1987, *Vuolanne v. Suomi,* ks. Report 1989 s. 249-258).[116] Valittaja vaati valtiolta vahingonkorvausta.

---

115 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (3) (b) artikla.

116 Toimin jutun eri vaiheissa Vuolanteen asiamiehenä.

"Raastuvanoikeus yhtyy ihmisoikeuskomitean esittämään käsitykseen siitä, että kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9 (4) artikla soveltuu myös sotilaskurinpitomenettelyyn ja että Vuolanteelle tuomittu kymmenen (10) vuorokauden arestirangaistus, jota käytännössä miltei totaalisen eristämisen vuoksi on pidettävä ankarimpana Suomessa nykyään käytettynä vapaudenriistomuotona, on sen laatuinen vapausrangaistus, että tuomitulla mainitun artiklan nojalla tulisi olla oikeus saattaa vapaudenriistonsa tuomioistuimen tutkittavaksi. Tältä osin sotilaskurinpitolain 34 §:n 1 momentin valituskielto ei ole sopusoinnussa edellä mainitun sopimusartiklan kanssa.

Näin ollen ja koska Suomen valtio on sitoutunut edellä mainitusta sopimuksesta aiheutuviin velvoitteisiin, raastuvanoikeus ihmisoikeuskomitean tavoin toteaa Suomen valtion olevan velvollinen ryhtymään tehokkaisiin toimiin hyvittääkseen sanotun sopimuksen 2 (3) (a) artiklan mukaisesti Vuolanteen kärsimän loukkauksen."[117]

Ratkaisussa *16.4.1991 S 90/5847 Helsingin raastuvanoikeus* jätti suoraan KP-sopimuksen 9 (5) artiklan nojalla nostetun vahingonkorvausvaatimuksen tutkimatta sillä perusteella, ettei se ollut vahingonkorvauslain (412/74) mukaan toimivaltainen.[118] Päätöksessä viitattiin sekä KP-sopimukseen että Euroopan ihmisoikeussopimukseen:

"Raastuvanoikeus toteaa, että lailla (...) on Suomessa saatettu voimaan... kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, jonka 9 artiklan 5 kohdan mukaisesti jokaisella, joka on laittomasti pidätetty tai vangittu, on oikeus vahingonkorvaukseen.

... raastuvanoikeus katsoo, että asiassa on sovellettava vahingonkorvauslakia. Raastuvanoikeus toteaa, että vahingonkorvauslain ei ole katsottava olevan ristiriidassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen määräysten kanssa, koska sanotussa yleissopimuksessa ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä vahingonkorvauksen määräämisestä tai oikeuspaikasta. L:n väitettä siitä, että Tyrvään kihlakunnanoikeudessa ei ole mahdollista järjestää Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen määräyksiä täyttävää oikeudenkäyntiä, raastuvanoikeus pitää ennenaikaisesti esitettynä ja siten perusteettomana."

Vaasan hovioikeuden ratkaisussa 30.11.1990 S 89/420 (Finlex VaaHO 1990: 24) nimenomainen viittaus Euroopan ihmisoikeussopimukseen esiintyy vain eri mieltä olleen jäsenen lausumassa. Tapauksen ihmisoikeuskytkennät olivat kuitenkin vahvat, mikä näkyy muun muassa siitä, että Finlex-tietokantaan on tapauksen yhteydessä talletettu viittaukset niihin kahteen tapaukseen, joissa KP-sopimusta valvova ihmisoikeuskomitea on todennut Suomen loukanneen sopimusta. Ratkaisu koski rikoksen johdosta Norjaan luovutetun ja siellä sittemmin vapautetun henkilön oikeutta vahingonkorvaukseen luovutusmenettelyyn liittyneen vapaudenmenetyksen johdosta. Hovioikeus pysytti voimassa alioikeuden näin kuuluvat perustelut:

"Syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta

---

117 Raastuvanoikeus kuitenkin hylkäsi kanteen. Se katsoi "jääneen näyttämättä", että asiassa "olisi menetelty Suomen lain vastaisesti". Tällä lausumalla väistettiin ongelma KP-sopimuksen ja sotilaskurinpitolain etusijasta ristiriitatilanteessa. Valtio vastaajana oli vedonnut sotilaskurinpitolain (331/83) *lex posterior* -luonteeseen ja kantaja puolestaan perustellut KP-sopimuksen etusijaa (muun muassa *lex specialis* -perusteella). Lisäksi raastuvanoikeus katsoi, ettei ihmisoikeuskomitean päätöstä voitu pitää syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista maksettavasta korvauksesta annetun lain (422/74, muutettu laeilla 984/84 ja 344/89) 3 §:ssä tarkoitettuna "uutena käsittelynä". Asiassa on valitettu Helsingin hovioikeuteen.

118 Myös kantaja oli sitä mieltä, ettei Vuolanteen tapauksessa kanteen perusteena ollut erityislaki koskenut konkurssivelallisen laitonta vapaudenriistoa (ks. konkurssisäännön 18 § laissa 3.12.1895).

maksettavasta korvauksesta annetun lain 1 §:ssä, sellaisena kuin se on laissa 31.5.1974/422, on säädetty rikoksesta epäiltynä vangitun ja pidätetyn oikeudesta korvaukseen vapauden menetyksestä. Mainitun säädöksen sanamuodon mukaan se ei koske rikoksen johdosta tapahtumaa luovuttamista... (M)ainittu laki on ilmaus valtiolle julkisen vallan käyttämisestä asetetusta ankarasta vastuusta... ei tiukkaan säädöstekstin sanamuotoon rajoittuvaan tulkintaan ole syytä pitäytyä... Tämän vuoksi raastuvanoikeus katsoo, että A on oikeutettu saamaan korvausta siitä vahingosta, mikä on aiheutunut Suomen viranomaisten A:n luovuttamista koskevan asian yhteydessä tekemistä päätöksistä johtuvasta vapauden menetyksestä."[119]

6.4. Muita tilanteita

Tapauksessa *3.12.1990 S 89/162 Oulun raastuvanoikeus* tukeutui hallitusmuodon 10 §:n säännökseen erilaisiin prosessuaalisiin ratkaisuihin johtavien laintasoisten säädösten valintatilanteessa, siis soveltamisalaratkaisussa *(sääntövaikutus):*

"Ne tosiseikkaväitteet, joihin kanteessa ja sen kehittelyssä on nojauduttu pääasiassa, liittyvät hallitusmuodon 10 §:n ns. poliittisiin perusoikeuksiin ja siten perustuslaissa nimenomaisesti turvattuun sanan- ja ilmaisun vapauteen. Kannetta voidaan siten oikeudellisesti arvioida painovapausasiana."

Helsingin hovioikeuden täysistuntonsa päätöksellä 3.3.1970 lähettämä kirje oikeusministeriölle (nro 1573; julkaistu Lakimies 1970: 430-431; ks. myös Hidén 1988 s. 665 ja 666) ei ole lainkäyttöpäätös. Se sisältää kuitenkin kannanotot eduskunnan säätämän lain ristiriidasta perustuslain kanssa ja tuomioistuinten mahdollisuudesta kieltäytyä soveltamasta lakia:

"... laki on virheellinen siltä osin kuin siinä päätöksen tekeminen uudesta määräajasta on uskottu toimeenpanovaltaa käyttävälle valtion elimelle, vaikka asia luonteensa mukaisesti kuuluu tuomioistuinten ratkaisuvallan piiriin. Koska tuomiovallan sisältyviä tehtäviä ei voida tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä lailla siirtää toimeenpanovaltaa käyttävälle valtion elimelle, on uuden määräajan myöntämistä puheena olevissa tapauksissa sanotusta lainmääräyksestä huolimatta pidettävä tuomioistuinten tehtävänä... Tämän toimivaltansa pohjalta tuomioistuimet, milloin niidenkin harkinnan mukaan uusi määräaika olisi ollut myönnettävä, voivat yhtyä tasavallan presidentin päätöksessä omaksuttuun kantaan... Sellaisia tapauksia ei liene käytännössä sattunut, joissa kanne olisi vastoin tasavallan presidentin päätöstä jätetty tutkimatta."

Tässä tutkimuksessa *Pariisin rauhansopimusta* (SopS 19-20/47) ei ole sisällytetty ihmisoikeussopimusten joukkoon. Sopimusta on sovellettu suomalaisessa oikeuskäytännössä.

Naantalin raastuvanoikeuden päätös 15.5.1978 § 207:

"Raastuvanoikeus on tutkinut asian ja katsoo siinä selvitetyksi, että Isänmaallinen Kansanrintama-niminen rekisteröimätön yhdistys, jonka puheenjohtajana on toiminut S on harjoittanut

1) Fasisminluonteista toimintaa,

2) järjestetty aseelliseen varustautumiseen nähden osittain sotilaalliseen tapaan, ja

---

119 Hovioikeudenneuvos *Liljenfeldt* yhtyi esittelijän ehdotukseen, jonka mukaan vahingonkorvausvaatimus olisi hylätty muun muassa sillä perusteella, että myös Norjan laki sisälsi säännökset Norjan valtion vastuusta. Hovioikeudenneuvos *Auerman* lausunnossa enemmistön kannan mukaisen lopputuloksen perusteluna viitattiin Euroopan ihmisoikeussopimukseen tavalla, joka toistaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuman kannan: "Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaan saattamisen jälkeen tuomioistuimen on tulkintatilanteissa pyrittävä omaksumaan ihmisoikeusystävällinen ratkaisukäytäntö." (vrt. PeVL 2/1990 vp.). Korkein oikeus on 13.2.1991 myöntänyt valtiolle valitusluvan (S 91/142).

3) harjoittautunut ampuma-aseiden käyttöön.

Lisäksi raastuvanoikeus katsoi selvitetyksi, että Turun Hengentieteenseura, Isänmaa ja Vapaus sekä Pegasos-Seura nimisten rekisteröimättömien yhdistysten... on katsottava kuuluvan yhteen Isänmaallisen Kansanrintaman kanssa. Sen vuoksi .., ja koska fasismin luonteinen toiminta on helmikuun 10 päivänä 1947 allekirjoitetun Pariisin rauhansopimuksen 8 artiklan mukaan kielletty ja näin ollen näiden kaikkien yhdistysten toiminta on ollut vastoin lakia ja hyviä tapoja, niin raastuvanoikeus harkitsee yhdistyslain 21 ja 33 §:en nojalla lakkauttaa... yhdistykset."[120]

Rauhansopimukseen tukeuduttiin yhdistyslain säännösten soveltamisalan ratkaisemiseksi. Sopimusmääräystä sovellettiin *välillisesti (tulkintavaikutus).* Samalla määräyksellä oli *sääntövaikutusta* soveltamisalakysymyksen ratkaisemisessa.

7. Korkein hallinto-oikeus

Korkein hallinto-oikeus on Suomessa ollut edelläkävijänä sekä perusoikeus- että ihmisoikeusnormien soveltamisessa. Ennen korkeimman oikeuden ratkaisua KKO 1991: 84 korkeimmalla hallinto-oikeudella oli kolme ratkaisua, joissa se oli ylimpänä muutoksenhakuasteena antamassaan päätöksessä nimenomaisesti päätöslauselmassaan viitannut Suomen solmimaan ihmisoikeussopimukseen. Lisäksi sopimuksiin viittaavia vähemmistön lausumia on *kahdessa* ratkaisussa, ja *kolmessa* muussa tapauksessa ihmisoikeusviittaus esiintyy päätöksen kertoelmaosassa. *Pekka Hallberg* (1990 s. 85) on arvioinut kansainvälisten sopimusten soveltamisen olevan yleistymässä.

Nimenomainen viittaus kotimaiseen perusoikeussäännökseen esiintyy ainakin *yhdeksässätoista* korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa, kun kriteerinä on vuosikirja- tai taltioteksti.[121] Lisäksi on ainakin 30 ratkaisua, joissa korkein oikeus on asiallisesti viitannut yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen, joskaan se ei ole sisällyttänyt päätökseen nimenomaista mainintaa hallitusmuodon 5 §:n säännöksestä tai ihmisoikeussopimusten syrjintäkielloista. Ja noin 20 tapauksessa korkein hallinto-oikeus on viitannut hallitusmuodon 92.2 §:n säännökseen, millä on oma merkityksensä myös perus- ja ihmisoikeuksien suojaamisessa lakia alemman asteisin normein tapahtuvalta puuttumiselta.[122]

---

120 Päätös sai lainvoiman. Ennen raastuvanoikeuden päätöstä yhdistysten lakkauttamisesta sisäasiainministeriö oli 4.11.1977 kieltänyt kyseisten yhdistysten toiminnan toistaiseksi; alistaen kiellon Naantalin raastuvanoikeuden vahvistettavaksi (nro 4512/401/77; ks. myös Myntti 1988 s. 57). Naantalin raastuvanoikeus oli vahvistanut kiellon 17.11.1977 ja *Turun hovioikeus 2.2.1978 (1977 S 5 Nli)* hylännyt S:n valituksen. Ministeriön päätöksessä viitattiin Pariisin rauhansopimukseen, ja hovioikeus katsoi tarpeelliseksi nimenomaisesti lisätä sopimusviittauksen raastuvanoikeuden perusteluihin: "Hovioikeus on tutkinut asian; ja koska fascisminluontoinen toiminta on helmikuun 10 päivänä 1947 allekirjoitetun Pariisin rauhansopimuksen 8. artiklan mukaan kielletty, hovioikeus tällä ja raastuvanoikeuden päätöksessään mainitsemilla perusteilla katsoo, ettei ole syytä muuttaa raastuvanoikeuden päätöksen lopputulosta."

121 Kahdessa näistä tapauksista (KHO 1979 I 4 ja KHO 1988 A 48) esiintyy myös viittaus ihmisoikeussopimukseen. Kolmessatoista tapauksessa perusoikeusviittaus sisältyy KHO:n päätöslauselmaan, viidessä kertoelmaosaan ja yhdessä vain eriävään mielipiteeseen.

122 Vaikka luotettavan kvantitatiivisen arvion tekeminen tapauksista, joissa korkein hallinto-oikeus on "tosiasiassa" tukeutunut perusoikeussäännökseen, on mahdotonta esimerkiksi Finlex-tietokannan pohjalta, Hallbergin kahdessa artikkelissaan (1982 ja 1985) ja tuoreessa kirjassaan (1990) mainitsemia tapauksia voidaan käyttää viitteellisten lukumäärätietojen saamiseen.

7.1. KHO 1979 I 4: esimerkki perusoikeus- ja ihmisoikeustapauksesta

Ensimmäinen tuntemani viittaus ihmisoikeussopimukseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä sisältyy valituksen referointiin ja vähemmistön lausumaan täysistuntoratkaisussa *KHO 1979 I 4*. Tapaus koski valitusta Ahvenanmaan maakuntahallituksen päätöksestä, jolla valittajan hakemus Ahvenanmaan kotiseutuoikeudesta oli evätty.[123] Itse KHO:n ratkaisussa ei viitattu KP-sopimukseen, mutta sen sijaan kyllä hallitusmuodon 5 §:n säännökseen:

"Turvattaessa Ahvenanmaan maakunnalle myönnettyä itsehallintoa on tavoitteena ollut taata maakunnan väestölle sen ruotsalaisen kielen, sivistyksen ja paikallisten perintätapojen säilyminen. Voimassa olevankin Ahvenanmaan itsehallintolain 7 ja 8 lukuihin sisältyvät nimenomaiset ruotsinkielen asemaa turvaavat säännökset... Itsehallintolaissa ei ole muita ruotsinkielen asemaa koskevia säännöksiä.

Maakunnanhallitus on päätöksessään todennut O:n puutteellisesti ymmärtävän ja puhuvan ruotsia ja nimenomaisesti tämän perusteella katsonut olevan painavia syitä kotiseutuoikeuden myöntämistä vastaan. Kotiseutuoikeuden puuttuminen ja siten myös sen epääminen merkitsevät kuitenkin eräiden, Suomen kansalaiselle hallitusmuodon 5 §:n mukaan muutoin yhdenvertaisesti kuuluvien oikeuksien kaventamista. Tähän nähden ja koska itsehallintolaissa ei ole kotiseutuoikeuden nimenomaiseksi edellytykseksi säädetty ruotsinkielen taitoa, kotiseutuoikeutta ei asianomaisten säännösten puuttuessa voida O:lta maakunnanhallituksen päätöksessä lausutulla perusteella evätä. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus harkitsee oikeaksi kumota valituksenalaisen päätöksen ja palauttaa asian maakunnanhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi."[124]

Tapauksessa oli kysymys avoimen termin ("painavia syitä") sisältävän säännöksen soveltamisalasta, siis perimmältään säännön soveltamisesta. Esikysymyksenä oli kuitenkin syyhyn kohdistuva *periaate*punninta. Korkein hallinto-oikeus tukeutui ensi sijassa itsehallintolain sisäiseen systematiikkaan sen arvioinnissa, saattoiko puutteellinen ruotsin kielen taito olla "painava syy" kotiseutuoikeuden epäämiselle. Hallitusmuodon 5 §:n perusoikeussäännökseen tukeuduttiin oikeuden epäämisen seurauksia arvioitaessa, mitä voinee luonnehtia perusoikeussäännöksen *välilliseksi* soveltamiseksi tai *tulkintavaikutukseksi*.[125] Perusoikeusnormi vaikutti kuitenkin normien soveltamisalaa koskevaan ratkaisuun, mistä syystä sillä oli *sääntövaikutus*. Korkein hallinto-oikeus katsoi tarpeelliseksi nimenomaisesti viitata perusoikeussäännökseen

---

123 Ahvenanmaan (vanhan) itsehallintolain (670/51) 3.2 §:n mukaan Suomen kansalaisen asuttua keskeytyksettä maakunnassa viiden vuoden ajan "myöntäköön maakunnanhallitus hakemuksesta Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden, jollei harkitse painavia syitä olevan sitä vastaan". Valittajan tapauksessa "painavana syynä" oli pidetty, ettei tämä "ymmärtänyt eikä osannut puhua ruotsia sillä tavalla kuin olisi voitu odottaa ottaen huomioon hänen maakunnassa asumansa ajan". (Lainaukset perustuvat KHO:n aktiin 856/39/89 sisältyvään ratkaisutaltion suomennokseen.)

124 Näin muotoillun päätöksen kannalla oli 10 jäsentä (presidentti *Nuorvala*, hallintoneuvokset *Salo, Nyman, Särökari, Örlund, Sakki* ja *Liivala* sekä ylimääräiset hallintoneuvokset *Blomqvist, Rautalahti* ja *Hallberg*). Samaan lopputulokseen päätyi niin ikään HM 5 §:n säännökseen viitaten kaksi jäsentä (hallintoneuvokset *Saarela* ja *Rankama*), yleisesti "perusoikeuksiin" viitaten viisi jäsentä (hallintoneuvokset *Virintie, Pietikäinen, Sippola, Johansson* ja *Lappalainen*) ja ilman perusoikeusviittausta yksi jäsen (hallintoneuvos *Paloheimo*).

125 Ratkaisuun osallistunut Hallberg (1990 s. 41) luonnehtii perusoikeussäännöksen vaikutusta asiallisesti samalla tavoin, mutta säännöt/periaatteet -jaotteluun tukeutumatta: "KHO:n päätökseen otettu viittaus HM 5 §:n säännökseen ilmaisee sen yleisen periaatteen, että poikkeamista yleisistä oikeuksista koskevia säännöksiä on tulkittava suppeasti... Yhdenvertaisuusperiaatetta sovellettiin siten lähinnä tulkintanormina." Ks. vastaavasti Hallberg 1982 s. 53. Tapauksesta muutoin ks. Hallberg 1990 s. 33-41.

tapauksessa, jossa sen vaikutus on luonnehdittavissa välilliseksi ja siten suhteellisen "heikoksi". Osaselitys saattaa olla itsehallintolain erityisluonteessa: paitsi että laki on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä se myös sisältää perustuslakien revisionormien (ks. HM 95 § ja VJ 94 §) kaltaisen säännöksen vaikeutetusta muuttamisjärjestyksestään (44.1 §). Ahvenanmaan itsehallintolaki sisältää perustuslain piirteitä.[126]

Kuusi jäsentä (hallintoneuvokset *Raunetsalo, Sjöholm, Pekkanen, Kurvinen, Eronen* ja *Kilpi*) ja esittelijä (vt. nuorempi hallintosihteeri *Skurnik*) olisi pysyttänyt maakuntahallituksen päätöksen:

> "Itsehallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan maakunnanhallituksen tulee myöntää Ahvenanmaan kotiseutuoikeus maakuntaan muuttaneelle Suomen kansalaiselle, joka keskeytymättä vähintään viiden vuoden ajan on siellä asunut, ellei maakunnanhallitus katso olevan painavia syitä myöntämistä vastaan. Itsehallinnon maakunnalle myöntämisen eräänä keskeisenä tavoitteena on ollut taata maakunnan väestölle sen ruotsinkielen sekä tuolle kielelle perustuvan sivistyksen ja paikallisten perintätapojen säilyminen...
>
> Maakunnan kielellisten erityisolosuhteiden vuoksi mainittujen seikkojen (kyky käyttää ruotsin kieltä ja mukautua elinympäristöön - MS) huomioon ottamiselle kotiseutuoikeutta koskevissa asioissa ei ole estettä yhdenvertaisuuden kannalta, olipa kysymys hallitusmuodon 5 §:ssä tai Suomessa 30.1.1976 annetulla asetuksella voimaan saatetun kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen kieleen perustuvan syrjinnän kieltävistä säännöksistä. Itsehallintolaki on säädetty perustuslain säätämisjärjestystä, joten se voi sisältää poikkeuksia hallitusmuodossa Suomen kansalaisille yleisesti kuuluvista oikeuksista, myös oikeudesta valita asuinpaikkansa maassa."

Eriävä mielipide on mielenkiintoinen useista syistä. (1) Ensinnäkin siihen (lainauksen loppu) sisältyy asiallinen viittaus myös hallitusmuodon 7 §:n säännökseen, kun enemmistö tyytyi viittaamaan "Suomen kansalaisille hallitusmuodon 5 §:n mukaan... yhdenvertaisesti kuuluviin oikeuksiin".

(2) Toiseksi vähemmistö tukeutui korkeimman oikeuden ratkaisusta KKO 1981 II 157 ja ratkaisuun KKO 1929 I 42 liittyneestä vähemmistön kannasta tuttuun säätämisjärjestysperusteluun. Sen mukaan tuomioistuin voisi päätellä lain säätämisjärjestyksestä, onko lailla rajoitettu perusoikeuksia. Perustelutapa sisältää lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen aineksia. Nyt tarkasteltavana oleva ratkaisu osoittaa säätämisjärjestysperustelun ongelmallisuuden toisessa suhteessa: jos laki on säädetty perustuslainsäätämisjärjestyksessä, sen tulkinnassa ei voitaisi lainkaan tukeutua perusoikeussäännöksiin. Kanta ei vastaa ainakaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan nykyistä käytäntöä, jossa pyritään yksilöimään vaikeutetussa järjestyksessä säädetyn lain sisältämät perusoikeusrajoitukset.

(3) Erityisen ongelmallinen on vähemmistön lausuma KP-sopimuksesta. Siinä viitataan vain sopimuksen voimaansaattamisasetukseen, vaikka yleissopimus on voimaansaatettu myös blankettilailla ja valittajan puolesta korkeimmalle hallinto-oikeudelle esitetyssä kirjelmässä korostettiin sopimuksen olevan "voimassa lakitasoisena säädöksenä".[127]

Lisäksi sopimusviittausta seuraa ongelmallinen säätämisjärjestysperustelu. Ratkaisuaktin julkinen osa ei anna lisäselvitystä siitä, tarkoittiko vähemmistö perustuslainsäätämisjärjestyk-

---

126 Hallituksen esityksen mukaan uusi Ahvenanmaan itsehallintolaki (HE 73/1990 vp.) olisi nimenomaisesti julistanut itsensä perustuslaiksi (69.1 §), mutta perustuslakivaliokunta poisti tämän säännöksen (PeVM 15/1990 vp.).

127 KHO:n akti 856/39/79. Valittajan avustajana oli apulaisprofessori *Lars D. Eriksson*. Olen toisessa yhteydessä (Scheinin 1988a s. 897) todennut, että vähemmistön "voinee tulkita" pitäneen KP-sopimusta asetuksentasoisena.

sen käytön oikeuttavan poikkeamisen myös kansainvälisistä sopimuksista (vrt. PeVL 12/1982 vp. ja valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen, SopS 32-33/80, 27 artikla).

Tapaus on harvinainen esimerkki siitä, kuinka ylimmän tuomioistuimen tukeutuminen perusoikeussäännökseen sovellettaessa lakia yksittäiseen tapaukseen ei välttämättä ole "viimeinen sana", vaan lainsäätäjä voi halutessaan reagoida asiaan. Uudessa Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/91; voimaan 1.1.1993) kotiseutuoikeuden yhdeksi edellytykseksi on säädetty "tyydyttävä ruotsin kielen taito" (7.2 §:n 3 kohta).

7.2. KP-sopimuksen soveltamistapaukset

Kolmessa korkeimman hallinto-oikeuden päätöslauselmassa on nimenomaisesti viitattu Suomen ratifioimiin ihmisoikeussopimuksiin. Ajallisesti ensimmäinen viittaus koski pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta, ja kaksi muuta koskivat KP-sopimusta.

Kummassakin KP-sopimuksen soveltamistapauksessa korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi tuli väite kansallisen normin ja sopimusmääräyksen välisestä suoranaisesta ristiriidasta. Jo tapauksen lähtökohtana oli siten ihmisoikeusnormin *suoran soveltamisen* ja *sääntövaikutuksen* mahdollisuus. Ratkaisuista voidaan lukea, että KHO ilmaisi olevansa periaatteessa valmis soveltamaan sopimusmääräyksiä "suoraan", siis varsinaisina ratkaisunormeina ja tarvittaessa antamaan niille myös etusijan kansalliseen normin nähden. Kummassakaan tapauksessa ei normiristiriitaa KHO:n mukaan kuitenkaan ollut.

Ratkaisussa *KHO 1988 A 48* arvioitiin (sittemmin kumotun) passiasetuksen (90/60) nojalla tapahtuneen rikoksesta epäillyn henkilön passin peruuttamisen hyväksyttävyyttä KP-sopimuksen 12 artiklan kannalta. Valittajan keskeinen argumentti oli, että koska sopimusmääräyksen 3 kappaleen mukaan oikeutta poistua maasta voitiin rajoittaa vain "laissa säädetyllä tavalla", passiasetus oli ristiriidassa laintasoisen ihmisoikeusnormin kanssa eikä sitä hallitusmuodon 92.2 §:n säännöksen vuoksi saanut soveltaa.

Korkein hallinto-oikeus: "Suomi on ratifioinut kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen ja eduskunta on hyväksynyt sopimuksen eräät määräykset 23.6.1975 annetulla lailla. Yleissopimus ja siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja on saatettu voimaan 30.1.1976 annetulla asetuksella. Yleissopimuksen 12 artiklan 2 kohdan mukaan jokainen voi vapaasti lähteä mistä tahansa maasta, myös omastaan. Tätä oikeutta ei saman artiklan 3 kohdan mukaan saa rajoittaa muutoin kuin laissa säädetyllä tavalla ja sopimuksessa erikseen luetelluin perustein, kuten muun muassa yleisen järjestyksen takia. Apulaisnimismiehen päätöksen tekemisen ajankohtana voimassa olleen passiasetuksen 11 §:n 1 momentissa ja 12 §:n 1 momentissa maastapoistumisoikeutta on rajoitettu yleissopimuksen edellä mainitun artiklan 3 kohdassa sallituilla perusteilla. Passiasetuksen kysymyksessä olevat säännökset eivät ole siis olleet, kun otetaan huomioon myös hallitusmuodon 7 §:n 2 momentti, ristiriidassa yleissopimuksen 12 artiklan 3 kohdan kanssa."

Olen aiemmin kommentoinut tapausta KP-sopimuksen 12 artiklaan sisältyvän rajoituslausekkeen tulkinnan ja siihen liittyvien perustelujen kannalta (ks. Scheinin 1988a s. 896-897).[128] Tässä yhteydessä riittää todeta kaksi seikkaa.

(1) Viittaamalla KP-sopimuksen voimaansaattamisasetuksen ohella myös voimaansaatta-

128 Tuolloin ei ollut tiedossa KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean sittemmin Suomen passilakiin (642/86) kohdistama ankara kritiikki (ks. YK-asiakirjat CCPR/C/SR.1015 s. 12-13 ja CCPR/C/SR.1016 s. 11-14), jonka valossa tekstissä käsiteltyyn KHO:n ratkaisuun olisi syytä suhtautua kriittisemmin.

mislakiin KHO erottautui tapauksen KHO 1979 I 4 eriävästä mielipiteestä, jonka esittäjien voi ymmärtää katsoneen KP-sopimuksen olevan valtionsisäisesti asetuksentasoinen. Käsillä olevaa tapausta kommentoidessaan Hallberg (1990 s. 84) on korostanut, että KP-sopimuksella on suomalaisessa normihierarkiassa eduskuntalain asema ja että sen velvoitteita on noudatettava myös hallinto- ja tuomioistuinkäytännössä.

(2) Hallitusmuodon 7.2 §:n säännökseen viitattiin asetusta ylemmänasteisen oikeusperustan osoittamiseksi passiasetuksessa säädetyille liikkumisvapauden rajoituksille.[129] Perusoikeussäännös näyttää siis toimineen ihmisoikeusrajoituksen oikeuttajana (vrt. Hallberg 1990 s. 85). Säännöksellä oli sääntövaikutus, koska se osaltaan vaikutti joko-tai -valintaan rajoituksen hyväksyttävyydestä.

Tapauksessa *KHO 1990 A 125 (2.3.1990 T 769 Dnro 5522/1/88)* tutkittiin vastaavalla tavalla väite vanhan yhdistyslain (4.1.1919) sisältämien ulkomaalaisrajoitusten ja KP-sopimuksen 22 artiklan (yhdistymisvapaus) välisestä ristiriidassa. Opiskelijajärjestö Valomerkki r.y. oli valinnut yhtenä yhdistyksen nimenkirjoittajana toimivaksi hallituksensa varapuheenjohtajaksi Turkin kansalainen G:n hankkimatta yhdistyslain 4.1 §:n tarkoittamaa maan hallituksen lupaa hyväksyä jäsenikseen yli kolmannes muita kuin Suomen kansalaisia.[130] Oikeusministeriö hylkäsi nimenkirjoittajien muutosta koskevan yhdistysrekisteri-ilmoituksen, ja sekä yhdistys että eräät sen hallituksen jäsenet, mukaan lukien G, valittivat korkeimpaan hallinto-oikeuteen[131], jonka päätöksen ydinkohdat kuuluvat:

"Yhdistys ja muut... muutoksenhakijat, jotka kaikki on valittu yhdistyksen hallitukseen, ovat esittäneet, että kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamislaki on kumonnut yhdistyksistä annetun lain 17 §:n 1 momentin kolmannen virkkeen. Näin ollen ulkomaalainen voidaan nykyisin valita yhdistyksen hallituksen jäseneksi ja nimenkirjoittajaksi...

Suomi on ratifioinut kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/76). 23.6.1975 annetun lain (107/76) mukaan sanottuun yleissopimukseen liittyvät lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset ovat voimassa niin kuin niistä on sovittu. Yleissopimuksen ja siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta annetun asetuksen (108/76) mukaan yleissopimus ja pöytäkirja ovat eräin varaumin, joista nyt ei ole kysymys, tulleet voimaan niin kuin niistä on sovittu. Yleissopimuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus yhdistymisvapauteen muiden kanssa, eikä tämän oikeuden käyttämiselle saa asettaa muita rajoituksia kuin saman artiklan 2 kohdassa mainitut.

Yleissopimuksessa ei kuitenkaan määrätä niistä menetelmistä, joilla sopimuksen mukainen yhdistymisvapaus toteutetaan... Jos yhdistys on saanut lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun luvan, jonka mukaan sen jäseninä saa olla muita henkilöitä kuin Suomen kansalaisia enemmän kuin kolmasosa koko jäsenluvusta, on yhdistyksen hallituksen jäseninä kuitenkin saanut olla myös ulkomaalaisia. Valomerkki r.y.:llä on ollut tilaisuus hakea mainitunlaista lupaa, ja lupahakemusta ratkaistaessa on ollut otettava huomioon yleissopimuksen määräykset yhdistymisvapaudesta. Tähän nähden korkein hallinto-oikeus katsoo, etteivät yleissopimuksen määräyk-

---

129 Muista perusoikeussäännöksistä poiketen HM 7.2 § ei sisällä vaatimusta perusoikeuden käyttöä sääntelevien normien laintasoisuudesta (vrt. Nieminen 1990a s. 139, joka tältä osin referoi oikeustapauskommenttiani virheellisesti). KP-sopimuksen 12 (3) artiklan viittaus "lakiin" ei sinänsä tarkoita, että maastapoistumisoikeutta voitaisiin rajoittaa vain parlamenttilain tasoisella säädöksellä. Ks. Scheinin 1988a s. 896-897 sekä Kiss 1981 s. 305.

130 Vrt. vanhan yhdistyslain 17.1 § *in fine*: "Ulkomaalainen ei saa olla jäsenenä yhdistyksen hallituksessa, paitsi niissä yhdistyksissä, jotka toimivat 4 §:n 1 momentin mukaan hankitun luvan nojalla."

131 Toimin jutun eri vaiheissa yhteistyössä yhdistyksen kanssa.

set yhdistymisvapaudesta anna Valomerkki r.y.:lle eivätkä P:lle ja G:lle oikeutta vaatia G:n merkitsemistä yhdistyksen nimenkirjoittajana yhdistysrekisteriin ilman että yhdistys on saanut lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun luvan. Sen vuoksi ja ottaen myös huomioon yhdistyslain (503/89) 65 §:n 1 momentin[132] korkein hallinto-oikeus katsoo ettei ole syytä muuttaa ministeriön päätöstä, joka siis jää pysyväksi."

Valittajien mukaan kaksi laintasoista säädöstä (KP-sopimus tai sen voimaansaattamislaki sekä vanha yhdistyslaki) olivat ristiriidassa, ja KP-sopimuksen tuli *lex posterior* -säännön nojalla saada etusija. KHO:n päätös ilmentää KP-sopimuksen tulkitsemista laintasoiseksi ja sisältää nimenomaisen kannanoton sopimusmääräysten suorasta sovellettavuudesta myös yksittäisissä ratkaisuissa.[133] Kun valittajat olivat pelkistäneet asetelman normiristiriidaksi, oli varsin luonnollista että KHO suhtautui KP-sopimuksen 22 artiklan ilmaisemaan ihmisoikeusnormiin *sääntönä* ja pyrki tulkinnalla selvittämään, oliko vanhan yhdistyslain lupajärjestelmä ristiriidassa sopimusmääräyksen kanssa. Kun sopimus ei säännellyt yhdistymisvapauden toteuttamismenetelmiä (eikä esimerkiksi sulkenut pois lupajärjestelmää), normiristiriitaa ei KHO:n mielestä ollut.[134]

Tärkeä ero passiasetusta koskeneeseen tapaukseen KHO 1988 A 48 oli ihmisoikeusnormin vastaiseksi väitetyn kansallisen säädöksen laintasoisuudessa. Korkeimman hallinto-oikeuden aktiivisuus hallitusmuodon 92.2 §:n tarkoittamassa lakia alemmanasteisten normien kontrollissa on täydessä sopusoinnussa "lainsäätäjän vallan ensisijaisuutta" (Hallberg 1990 s. 9-10) korostavan tulkintalinjan kanssa. Vaikka KHO ei millään tavoin sulkenut pois mahdollisuutta, että laintasoisesti voimaansaatettu ihmisoikeussopimus voisi (esimerkiksi *lex posterior* -säännön nojalla) ristiriitatilanteessa syrjäyttää kansallisen lain, tuomioistuin todennäköisesti käyttäisi kaikki mahdollisuudet ristiriidan eliminoimiseksi tulkinnan avulla. Kommentoitavassa tapauksessa ristiriidan toteamiselle olisi ollut poikkeuksellisen vahvoja lainsäätäjän tahtoa osoittavia perusteita. Eduskunta oli juuri hyväksynyt uuden yhdistyslain, jossa oli olennaisesti vähennetty ulkomaalaisrajoituksia. Lain eduskuntakäsittelyssä sekä perustuslakivaliokunta (PeVL 6/1988 vp.) että lakivaliokunta (LaVM 15/1988 vp.) olivat todenneet uuden lain vastaavan tässä suhteessa KP-sopimuksen asettamia "vähimmäisvaatimuksia", antaen siten ymmärtää vanhan lain olleen ristiriidassa yleissopimuksen kanssa.

7.3. Ihmisoikeusnormit ulkomaalaisasioissa

Ajallisesti ensimmäinen ratkaisu, jossa korkein hallinto-oikeus on itse päätöksessä viitannut ihmisoikeussopimukseen, on *KHO 1988 A 49* (19.2.1988 T 673). Olen aiemmin luonnehtinut sitä esimerkiksi asetuksentasoisesti voimaansaatetun ihmisoikeussopimuksen *tulkintavaikutuk-*

132 KHO:n ratkaistessa valituksen uusi yhdistyslaki oli jo tullut voimaan. Päätöksessä mainitun siirtymäsäännöksen mukaan ennen uuden lain voimaantuloa tehty rekisteri-ilmoitus käsitellään ja ratkaistaan "aikaisemman lain mukaan". Yhdistyksen puolesta esitettiin KHO:ssa, että säännös viittasi oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen (mukaan lukien KP-sopimus) eikä vain vanhan yhdistyslain tekstiin.

133 Ensi sijassa hallintoviranomaisiin ja valtioneuvostoon kohdistuva lausuma "lupahakemusta ratkaistaessa on ollut otettava huomioon yleissopimuksen määräykset yhdistymisvapaudesta".

134 Olen toisessa yhteydessä (Scheinin 1990 s. 39-40) kommentoinut KHO:n ratkaisun materiaalista sisältöä kiinnittäen huomiota muun muassa KP-sopimuksen 26 artiklan syrjintäkiellon sivuuttamiseen ratkaisussa sekä siihen, ettei KHO arvioinut lupajärjestelmää siihen liittyvine yhdistyksen toimintaan kohdistuvine ehtoineen ja rajoituksineen yhdistymisvapauden *rajoituksena* (ks. KP-sopimuksen 22.2 artikla), jolloin olisi jouduttu ottamaan kantaa myös rajoitusten "välttämättömyyteen demokraattisessa yhteiskunnassa". Ks. myös Scheinin 1988b.

sesta suomalaisen lain soveltamisessa (ks. Scheinin 1988a s. 895-896; ks. myös Hallberg 1990 s. 85).

"S, joka on namibialainen, on saapunut Suomeen... Saadun selvityksen[135] mukaan on... katsottava, että hänellä on toisaalta namibialaisena ja toisaalta Namibiassa toimivasta vapautusjärjestö SWAPO:sta eronneena henkilönä perusteltua aihetta pelätä joutuvansa sekä kotimaassaan että Sambiassa vainotuksi kansalaisuutensa ja poliittisten mielipiteidensä vuoksi... Näin ollen häntä on pidettävä sellaisena Suomessa laillisesti oleskelevana pakolaisena, joka ulkomaalaislain 18 §:n 2 momentin mukaan saadaan karkottaa maasta vain mainitussa säännöksessä mainituin edellytyksin eli vain saman pykälän 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa... Kun S:aa ei sen vuoksi voida karkottaa maasta sisäasiainministeriön päätöksessä mainituilla ulkomaalaislain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisilla perusteilla eikä lain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettuja... perusteita ole asiassa esitetty, korkein hallinto-oikeus, ottaen huomioon myös ulkomaalaislain 12 §:n säännökset sekä pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/68) 1 ja 32 artiklan määräykset, harkitsee oikeaksi kumota sisäasiainministeriön päätöksen ja hylätä Turun poliisilaitoksen ja Paraisten piirin nimismiehen esitykset."[136]

Ihmisoikeusnormin vaikutus kohdistui ulkomaalaislain säännösten *tulkintaan* ja oli siten *välillistä*. Samalla ratkaisu koski silloisen ulkomaalaislain (400/83) eri säännösten soveltamisalaa, ulkomaalaisen karkotusperusteita säännelleen 18 §:n eri momenttien välistä valintaa. *Sääntökonflikti* ratkaistiin selvittämällä sääntöjen soveltamisala. Asetuksentasoisella pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen pakolaismääritelmällä (1 artikla) ja pakolaisen niin sanotulla palauttamiskiellolla *(non-refoulement*-sääntö, ks. mm. Niemi-Kiesiläinen 1989 s. 45-65) oli sääntövaikutusta laintasoisen kansallisen säädöksen soveltamistilanteessa. Mahdollinen ristiriita ei kuitenkaan ollut sopimuksen ja lain välillä vaan kansallisen lain yksittäisten säännösten välillä. Siten se oli eliminoitavissa systemaattisen tulkinnan avulla.

Jo tämän tutkimuksen toisessa pääluvussa ulkomaalaislain karkotusperusteita koskevaa sääntelyä on käytetty esimerkkinä säännön[137] ja periaatteen[138] luonteisten normien ilmaisemisesta yhdessä ja samassa lainkohdassa. Kumpaakin normityyppiä edustavissa lakitekstin kohdissa on myös implisiittisiä viittauksia ihmisoikeusnormeihin.[139] Jo tämä asetelma perustelee pakolaissopimukseen tukeutumisen lain tulkinnassa, huolimatta kyseisen sopimuksen asetuksentasoisesta voimaansaattamisesta.

Ulkomaalaislaki sisälsi mahdollisuuden asetuksentasoisen sopimusmääräyksen asettamisesta kansallisen lain *edelle* mahdollisessa ristiriitatilanteessa. Lain voimaantulosäännöksessä (41.2 §; vrt. uuden ulkomaalaislain 1.1 §:n soveltamisalasäännös) oli nimittäin kansainvälisten

135 Ratkaisuakti (5038/7/87) sisältää muun muassa apulaisprofessori *Matti Pellonpään* ja ulkoasiainministeriön lausunnot S:n pakolaisasemasta.

136 Ratkaisu oli erimielinen. Yhden jäsenen (hallintoneuvos *Sippola*) mukaan S ei ollut pakolainen ja hänet voitiin karkottaa. Yhden jäsenen (hallintoneuvos *Koskinen*) mukaan S:n pakolaisasema oli jäänyt näyttämättä, mutta asian palautuessa ulkomaalaislain 18.2 §:n piiristä 18.4 §:n kokonaisharkintaan, karkotus oli "tällä kertaa" kumottava. Ylimääräinen hallintoneuvos *Aro* olisi S:n pakolaisasemaan nimenomaista kantaa ottamatta kumonnut ministeriön karkotuspäätöksen ja palauttanut asian sille uudelleen käsiteltäväksi.

137 Ks. vanhan ulkomaalaislain 18 §:n 1-3 momentit ja vastaavasti ulkomaalaislain (378/91) 40 § ja 41 §:n 2 momentti.

138 Ks. vanhan lain 18.4 § ja uuden lain 41.1 §.

139 Esimerkiksi "siteet Suomeen" vanhan lain 18.4 §:ssä ja sanat "lapsen ja vanhemman suhde, perhesiteet ja muut siteet Suomeen" uuden lain 41.1 §:ssä (vrt. mm. KP-sopimuksen 17, 23 ja 24 art. sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 art.). Ks. myös *non-refoulement*-sääntö vanhan lain 18.3 §:ssä ja uuden lain 41.2 §:ssä.

sopimusten valtionsisäisen voimaansaattamisen *referenssimenetelmää* edustava erityislauseke kansainvälisten sopimusten etusijasta lain omiin säännöksiin nähden. Säännöksen mukaan ulkomaalaislakia vanhempaa "Suomea velvoittavaa sopimusta" oli noudatettava, vaikka sen määräykset eivät vastaisi ulkomaalaislain säännöksiä. Erityislauseke sääti poikkeuksen sekä *lex superior* että *lex posterior* -säännöstä.[140]

Ihmisoikeussopimukset ovat olleet asiallisesti esillä muissakin (vanhan) ulkomaalaislain 18 §:n soveltamistapauksissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa, vaikka itse ratkaisuun ei ole sisällytetty nimenomaista viittausta mihinkään ihmisoikeussopimukseen.

KHO:n päätöslauselmaan tapauksessa *KHO 8.11.1988 T 4462* (3893/7/88) esiintyy nimenomainen mutta yksilöimätön viittaus ihmisoikeussopimuksiin: "Ulkomaalaisella ei ole ulkomaalaislain eikä Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukaan yleistä oikeutta tulla Suomeen tai oleskella Suomessa." Ratkaisun kertoelmaosassa viitataan nimenomaisesti KP-sopimukseen. Tapauksessa kumottiin sisäasiainministeriön karkotuspäätös ulkomaalaislain 18.4 §:n tarkoittaman kokonaisharkinnan nojalla. Tässä yhteydessä KHO käytti kahdesti (itse lakitekstiin sisältymätöntä) sanaa "paino", joka on alexylaisen periaatekäsitteen tärkein kriteeri:

"... kokonaisharkinnan perusteella voidaan päätyä karkottamiseen vain, jos ne 1 momentissa tarkoitetut perusteet, joiden nojalla karkottaminen on mahdollista, ovat karkottamista vastaan puhuvia seikkoja painavammat...

Kun asiassa esitettyjä ulkomaalaislain 18 §:n 4 momentin mukaan kokonaisharkinnassa huomioon otettavia H:n karkottamista vastaan olevia seikkoja verrataan sisäasiainministeriön päätöksessä mainittuihin lain 18 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisiin karkottamisperusteisiin eli H:n oleskeluun täällä ilman vaadittavaa passia, viisumia tai oleskelulupaa, on niitä pidettävä viimeksi mainittuja seikkoja painavampina. Näin ollen lain mukaisia perusteita maasta karkottamiseen ei ole.[141] Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus kumoaa ministeriön valituksenalaisen päätöksen ja hylkää Helsingin poliisilaitoksen esityksen."[142]

Ihmisoikeusnormien asiallinen vaikutus ilmeni karkotusta vastaan puhuvien seikkojen arvioinnissa: "Harkittaessa H:n maasta karkottamista on H:n siteinä Suomeen otettava huomioon hänen avioliittonsa Suomen kansalaisen kanssa, jonka johdosta, kun ei ole selvitetty, että avioliitto olisi solmittu vain ulkomaalaislain kiertämiseksi, hänellä on myös katsottava olevan Suomessa perhe..." Sana "perhe" ei esiinny lakitekstissä, mutta sen sijaan kyllä KP-sopimuksen 17 ja 23 artikloissa. Lisäksi se esiintyy lainkohtaa koskevissa perusteluissa hallituksen esityksessä ulkomaalaislaiksi (HE 186/1981 vp.), mihin korkein hallinto-oikeus nimenomaisesti viittasi.[143]

Tapauksessa *KHO 11.1.1989 T 102* (4161/7/88)[144] hakija vetosi KP-sopimuksen 17, 23 ja 24 artiklojen määräyksiin karkotuspäätöksen ja maahantulokiellon (ks. ulkomaalaislain 21.1 §) purkamiseksi haettuaan aiemmin tuloksetta sisäasiainministeriöltä maahantulokiellon hallinnollista peruuttamista (ks. 21.2 §). Vastaselityksessään sisä-

---

140 Vrt. hallintomenettelylain 2 § ja siitä Oikeus-lehdessä käyty keskustelu (erityisesti Tähti 1988, Tähti 1989a ja Scheinin 1989). – Kun kommentoitavassa tapauksessa ei ollut kysymys sopimuksen ja lain ristiriitatilanteesta, KHO:n ei tarvinnut tukeutua silloisen ulkomaalaislain voimaantulosäännökseen.

141 Tällä virkkeellä kvalifioitiin periaatepunninnan lopputulos säännön soveltamisalan ratkaisijaksi.

142 Kaksi jäsentä (ylimääräinen hallintoneuvos *Aro* ja hallintoneuvos *Hoviniemi*) katsoi kokonaisharkinnan johtavan karkotuspäätöksen laillisuuteen.

143 Oikeustapauskommentissaan Kuosma (1988 s. 1042) viittaa päätöksessä käytetyn "perheen" käsitteen yhteydessä KP-sopimukseen ja ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen. Tapauksen asiakirjoihin sisältyy apulaisprofessori Matti Pellonpään lausunto.

144 Toimin tapauksessa hakijan asiamiehenä.

asiainministeriön lausunnon johdosta hakija viittasi lisäksi KP-sopimuksen 14 (2) artiklaan (syyttömyysolettama), koska ministeriö oli liittänyt karkottamisasian asiakirjoihin niin sanottuja vihjeilmoituksia, jotka eivät olleet johtaneet edes rikostutkintaan. Korkein hallinto-oikeus sisällytti päätöksensä kertoelmaosaan maininnan KP-sopimuksesta kummassakin yhteydessä. Sen sijaan itse päätöslauselmassa ei viitattu ihmisoikeussopimuksiin.

Tapaus koski Suomen kansalaisen kanssa avioliiton solminutta Tunisian kansalaista, joille karkotuksen jälkeen syntyi yhteinen lapsi. Asianomaiset pyrkivät pitämään yllä perheyhteyttä useiden matkojen avulla ja jopa yrittivät eräässä vaiheessa asettua Tunisiaan. Karkotus perustui kahteen rikostuomioon, joista jälkimmäinen sisälsi alioikeuden langettaman ehdollisen vankeusrangaistuksen järjestysmiehen väkivaltaisesta vastustamisesta. Karkotuksen jälkeen syyte oli kuitenkin tältä osin hylätty hovioikeudessa. Pellonpää (1988 s. 192) on käyttänyt tapausta esimerkkinä karkotuksesta, joka "saattaisi ainakin nostaa kysymyksiä Strasbourgin valvontaelimissä".

Korkein hallinto-oikeus totesi hakijan rikosten vankeusrangaistuksen kumoamisen jälkeenkin muodostavan ulkomaalaislain 18.1 §:n 5 kohdassa tarkoitetun karkotusperusteen. Tästä syystä hakemus ei sisältänyt "sellaista uutta selvitystä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa purettavaksi pyydettyyn päätökseen". Ylimääräisestä muutoksenhausta annetun lain (200/66) 6 §:ään viitaten KHO hylkäsi purkuhakemuksen.

KHO ei siis suorittanut uutta kokonaisharkintaa (ulkomaalaislain 18.4 §) tilanteessa, jossa ei ollut kysymys karkottamisesta vaan karkotuspäätöksen purkamisesta. Purkuedellytysten (lähinnä sana "olennaisesti" ylimääräisestä muutoksenhausta annetun lain 6.1 §:n 3 kohdassa) täyttyminen oli säännön soveltamisongelma.

Ihmisoikeusnormien tosiasiallisen vaikutuksen kannalta merkittävintä päätöksessä oli itse hylkäävän pääasiaratkaisun jälkeen kirjoitettu kappale: "Ottaen huomioon, mitä ulkomaalaislain 21 §:n 2 momentissa on säädetty, korkein hallinto-oikeus lähettää asiakirjat sisäasiainministeriölle."

Päätöksessä mainittu säännös antaa ministeriölle toimivallan peruuttaa kokonaan tai määräajaksi karkotuspäätökseen liitetty maahantulokielto. Karkotuspäätöksen purkaminen on säännön soveltamistilanne, jossa purun soveltamisala on määritelty suppeaksi. Maahantulokiellon peruuttamiseen sisältyy selvemmin periaatteiden punnintaa, koska purkukynnystä ei ole ja peruuttaminen on mahdollista myös määräajaksi, toisin sanoen "enemmän tai vähemmän". Lainatulla lausumalla korkein hallinto-oikeus antoi sisäasiainministeriön ymmärtää, että maahantulokiellon peruuttamiselle oli painavia perusteita.[145]

Myöskään tapauksessa *KHO 12.2.1990 T 487* (Dnro 1962/7/89) purkukynnys ei ylittynyt, vaikka hakija vetosi maahantulolupaa koskevan kielteisen päätöksen purkuperusteena KP-sopimuksen 17 ja 23 artikoihin. Päätöksen kertoelmaosaan on sisällytetty viittaus näihin ihmisoikeusmääräyksiin.

7.4. Ihmisoikeusnormien vaikutus muissa KHO:n ratkaisuissa

Ratkaisuun *KHO 1989 A 12* (21.11.1989 T 4218, Dnro 5456/1/88) liittyvässä eri mieltä olleen jäsenen (presidentti *Antti Suviranta*) lausunnossa viitattiin sekä KP-sopimuksen 19 artiklaan (sananvapaus) että hallitusmuodon 10 §:n säännökseen:

> "...Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 19 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella on sananvapaus, joka sisältää vapauden hankkia, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia. Saman artiklan 3

145 Sisäasiainministeriön päätöksellä 23.1.1989 Dnro 32/530/87 maahantulokielto peruutettiin "toistaiseksi yhden vuoden ajaksi".

kohdan mukaan tämän vapauden rajoitusten tulee olla laissa säädettyjä ja sellaisia, jotka ovat välttämättömiä joko toisten henkilöiden oikeuksien tai maineen kunnioittamiseksi tahi valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen, terveydenhoidon tai moraalin suojelemiseksi. Lainsäädännön alaan kuuluvat yleissopimuksen määräykset ovat sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain ... mukaan Suomessa voimassa niin kuin niistä on sovittu. Katson, ettei tietosuojalautakunta voi liittää myöntämäänsä poikkeuslupaan ehtoja, jotka rajoittavat vapautta tietojen hankkimiseen, vastaanottamiseen tai levittämiseen enemmän kuin yleissopimuksen 19 artiklan 3 kohdan mukaan on sallittua.

Tietosuojalautakunnan päätöksen perusteluista ei ilmene, miksi rekisteröitävien yksityisyyden suoja rajoittaa henkilötietojen keräämistä ja tallettamista niiden eri tietojen kohdalta, joita päätökseen sisältyvät rajoitukset koskevat. Liioin ei ilmene, että lautakunta olisi rajoituksia eri tietojen osalta harkitessaan ottanut huomioon hallitusmuodon 10 §:n säännökset sanan- ja painovapaudesta samoin kuin edellä selostetut sopimusmääräykset sananvapaudesta ja sen sallituista rajoituksista.

Ottamatta välittömästi harkittavakseni, millä tavoin tietosuojalautakunnan päätöstä on edellä mainittujen seikkojen huomioon ottamiseksi muutettava, kumoan... Kumotulta osalta palautan asian tietosuojalautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi."

Ratkaisu koski erään yhdistyksen valitusta tietosuojalautakunnan päätöksestä, jolla oli osittain evätty yhdistyksen matrikkelin julkaisemista varten hakema henkilörekisterilain (471/87) 37 §:n tarkoittama poikkeuslupa. Yhdistyksen tarkoituksena oli julkaista tietoja myös vastaamatta jättäneistä. Tietosuojalautakunta myönsi poikkeusluvan vain osittain. Korkein hallinto-oikeus laajensi poikkeuslupaa kahdelta osin, mutta jätti tietosuojalautakunnan päätöksen muutoin voimaan. Sekä lautakunnan että KHO:n päätös merkitsivät, että eräitä aiemmin painettuina julkaistuja tietoja ei saanut sisällyttää uuteen matrikkeliin.

Presidentti Suvirannan lausuman johtopäätösosa korostaa sananvapautta koskevien ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien *periaatevaikutusta.* Hän ei ottanut kantaa siihen, oliko poikkeuslupa evätty sananvapausnormien sääntöluonteiseen soveltamisalaan kuuluvilta tiedoilta.[146] Lausuma korosti tietosuojalautakunnan velvollisuutta punnita yksityisyyden suojan ja sananvapauden välillä. Sovellettava lainkohta (henkilörekisterilain 37 §) sisältää sekä sääntö- että periaate-elementtejä: poikkeusluvan yhtenä edellytyksenä on periaatepunnintaan viittaava "painava syy", mutta samanaikaisesti on toteutettava myös sääntöluonteinen kvalifikaatio (mm. "ja rekisteröidyn yksityisyyden... vaarantuminen voidaan estää").

Lausumassa ei lainkaan mainita KP-sopimuksen voimaansaattamisasetusta, mistä syystä pidän sitä yksiselitteisenä kannanottona sopimusmääräysten laintasoisuudesta valtionsisäisessä oikeusjärjestyksessä.

Ratkaisuun osallistunut *Pekka Hallberg* (1990 s. 201-204) antaa ymmärtää KP-sopimuksen vaikuttaneen myös enemmistön kantaan, vaikka päätökseen ei sisällytettykään nimenomaista viittausta sopimukseen. Hänen mukaansa enemmistö lähti siitä, että henkilörekisterilaki oli itsessään KP-sopimuksen 19 (3) artiklassa tarkoitettu laissa säädetty sananvapauden rajoitus: "Katsottaessa henkilörekisterilain mahtuvan KP-sopimuksen 19 artiklan 2 ja 3 kohtien puitteisiin, tietosuojalautakunta samoin kuin KHO sovelsi henkilörekisterilakia kansainvälisten sopimusvelvoitteiden mukaisesti" (s. 203). Lisäksi KP-sopimus vaikutti Hallbergin mukaan KHO:n kannanottoon, jonka mukaan asiaan "ei sisälly tarkoituksenmukaisuuden harkitsemista". Nämä enemmistön kantaa koskevat Hallbergin luonnehdinnat viittaavat presidentti Suvirannan äänestyslausuntoa selvemmin KP-sopimuksen *sääntövaikutukseen* eli soveltamisalaratkaisuihin.

146 Lainauksen ensimmäisen kappaleen lopusta on kuitenkin luettavissa, että KP-sopimuksen sananvapausmääräyksestä seuraa myös säännön luonteisia rajoituksia poikkeusluvan ehdoille.

Kansainvälisten sopimusten soveltaminen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa ei sinänsä ole mikään uusi ja vain ihmisoikeussopimuksiin liittyvä ilmiö. *Kari Joutsamo* (1982 s. 438-442) on päin vastoin osoittanut yksityiskohtaisesti, että kahden blankettimenettelyä käyttäen voimaansaatetun laajan sopimusryhmän (toisaalta kauppa- ja tullisopimukset, toisaalta verosopimukset) soveltamisesta on runsaasti KHO:n oikeuskäytäntöä.

> Esimerkkinä Joutsamon kirjoituksen ilmestymisen jälkeisestä oikeuskäytännöstä voidaan mainita tapaus KHO 1983 B II 515, jossa sovellettiin Suomen ja Yhdysvaltojen välistä verosopimusta (SopS 2/71). Lainaus Finlex-otsikosta:
>
> "Ottaen huomioon yhtiön pääomarakenteessa tapahtuneet muutokset sekä verosopimuksen syrjinnän kieltämistä koskevat määräykset, katsottiin lainasta maksetut korot kokonaisuudessaan tytäryhtiön vähennyskelpoisiksi menoiksi."

7.5. Hallitusmuodon 10 § KHO:ssa

Hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin viitattiin jo selostamissani ratkaisuissa KHO 1979 I 4 ja KHO 1988 A 48 sekä ratkaisun KHO 1989 A 12 eriävässä mielipiteessä. Ainakin kuuteentoista korkeimman hallinto-oikeuden muuhun päätökseen sisältyy nimenomainen viittaus kotimaisiin perusoikeussäännöksiin.

Hallitusmuodon 10 §:n säännökseen on nimenomaisesti viitattu korkeimman hallinto-oikeuden päätöslauselmassa tapauksissa KHO 1974 II 31, KHO 1980 I 2, KHO 1982 II 2, KHO 1982 II 6. Lisäksi tämän perusoikeussäännöksen voi päätellä asiallisesti vaikuttaneen ratkaisuissa KHO 1979 II 28 ja KHO 1989 A 12.

Yleisellä paikalla tapahtuvan lehdenmyynnin luvanvaraistamista koskeneessa ratkaisussa *KHO 1980 I 2* (13.5.1980 T 2487a; Dnrot 3593-3596/30/77) hallitusmuodon 10 §:n säännöstä sovellettiin *sääntönä:*

"Helsingin kaupungin yleiseen järjestyssääntöön... on voitu ottaa myös kauppaa ja muuta elinkeino- tai ansiotoimintaa koskevia määräyksiä. Niitä ei kuitenkaan ottaen huomioon hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin säännöksistä ilmenevä periaate saanut soveltaa hallitusmuodon 10 §:n ja siinä taatun perusoikeuden käyttämisestä annetun painovapauslain em. säännösten vastaisesti niin, että edellytetään etukäteen haettavaa lupaa painokirjoitusten levittämiseen puheena olevalla tavalla. Niin ollen kysymyksessä olevaa painokirjoitusten levittämistä ei voida pitää järjestyssäännön 24 §:ssä tarkoitettuna, kaupungin viranomaisen lupaa edellyttävänä kauppana ja muuna elinkeino- tai ansiotoimintana."

Perusoikeussäännös oli osaltaan vaikuttamassa siihen, että kunnallisen järjestyssäännön määräyksen soveltamisala tulkittiin hallitusmuodon 92.2 §:n nojalla sanamuotoaan suppeammaksi. Vaikka perusoikeusnormilla oli sääntövaikutusta, sen soveltaminen oli samalla välillistä (tulkintavaikutus), sillä perusoikeussäännökseen tukeuduttiin sen käyttöä sääntelevän painovapauslain (4.1.1919) kautta.[147]

Tapauksissa KHO 1974 II 31, KHO 1982 II 2 ja KHO 1982 II 6 oli niin ikään kysymys kunnallisten järjestyssääntöjen soveltamisalasta ja siis hallitusmuodon 10 §:n perusoikeussäännöksen *sääntövaikutuksesta.*

KHO 1974 II 31 (4.2.1974 T 504, Dnro 1884/31/71).[148] Turun Akateeminen Sosialisti-

147 Hallitusmuodon 10 §:n säännöksen ja painovapauslain suhteesta ks. Manninen 1990. Tätä KHO:n perusoikeustapauksista ehkä tunnetuinta ratkaisua ovat kommentoineet muun muassa Hidén (1978) ja päätökseen osallistunut Hallberg (1990 s. 61-63).

148 KHO:n ratkaisuaktiin sisältyvät yhdistyksen pyytämät *Mikael Hidénin* ja *Antero Jyrängin* lausunnot.

seura r.y. valitti kaupunginvaltuuston päätöksestä hyväksyä uusi järjestyssääntö. Yhdistys vetosi muun ohessa hallitusmuodon 5, 7 ja 10 §:n perusoikeussäännöksiin. Tärkeä ero tapaukseen KHO 1980 I 2 oli, että tutkittavana oli kunnallisen järjestyssäännön konkreettisen soveltamisratkaisun sijasta väite abstraktista normiristiriidasta.

"... järjestyssäännön 19 §:n 2 momentin ja 71 §:n määräykset, joiden mukaan äänenvahvistimen käyttäminen myös yleisessä kokouksessa... ja muunkin ilmoituksen kuin kaupallisen mainoksen asettaminen nähtäväksi yleiselle paikalle oli sallittu vain viranomaisen luvalla, oli annettu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi kaupungissa. Määräyksillä ei ollut asetettu sanan- ja kokoontumisvapauden käyttämistä sinänsä viranomaisen luvasta riippuvaksi, vaan varattu asianomaiselle viranomaiselle mahdollisuus harkita, tuliko... aiheutumaan vaaraa tai häiriötä yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle[149]... (L)upa... saatiin evätä vain, milloin yleisen järjestyksen tai turvallisuuden suojaaminen sitä vaati... Järjestyssäännön 73 §:n määräyksen oli katsottava koskevan ainoastaan kaupallista mainontaa eikä siis tarkoitetun sovellettavaksi valituksessa mainittuihin vappu- tai mielenosoituskulkueissa kuljetettaviin tai niihin verrattaviin julisteisiin[150]...

Järjestyssäännön 19 §:n 2 momentin sekä 71-73 §:n määräyksiä ei näin ollen ollut valituksessa tarkoitetuilta kohdin pidettävä hallitusmuodon 10 §:n eikä muunkaan säännöksen vastaisina... Järjestyssäännön 6 §:n 1 momentin määräys, jonka mukaan alle 15-vuotiaiden ei... saatu sallia oleskella... kello 23:n jälkeen... oli annettu nuorten henkilöiden suojelemiseksi myöhäisen kaupungilla liikkumisen vaaroilta ja näin ollen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä siveellisyyden edistämiseksi kaupungissa. Määräys ei myöskään, kun otettiin huomioon sen soveltamisen edellytykseksi asetettu alhainen ikäraja ja määräyksen tarkoittama vuorokaudenaika sekä rajoituksiin sisältyvät lievennykset, ollut hallitusmuodon eikä muunkaan lain vastainen.[151]"

Vaikka järjestyssäännön määräykset abstraktisina normeina kuuluivat korkeimman hallinto-oikeuden mukaan (vanhan) kunnallislain 12 §:n soveltamisalan piiriin eivätkä siten olleet ristiriidassa lailla tapahtuvan rajoittamisen sallivien perusoikeussäännösten kanssa, ratkaisussa korostettiin myös konkreettisten soveltamistilanteiden olevan perusoikeusnormien sääntövaikutuksen piirissä (ks. myös Hallberg 1990 s. 55).

KHO 1982 II 2 (25.3.1982 T 1234, Dnro 1995/31/81). Loimaan kaupunki oli tehnyt päätöksen rajoittaa vaalimainontaa. Keskusta-alueella mainoksia sai kiinnittää vain kaupungin asettamiin telineisiin, joita oli puolueen ehdokaslukuun katsomatta sama määrä kutakin puoluetta varten[152]. Runsaasti ehdokkaita asettanut puoluejärjestö haki muutosta.

149 Muun muassa "yleinen järjestys ja turvallisuus" sekä "siveellisyys" esiintyivät (vanhan) kunnallislain (642/48) 12 §:ssä, joka oli järjestyssääntöjen laintasoinen oikeusperusta.

150 Vrt. tapaus KKO 7.9.1973 nro 1079 (Dnro 552/275 VD 1972), jossa kumottiin Itä-Suomen hovioikeuden virkavirheestä tuomitsema rangaistus, kun Kuopion poliisimestari oli "evännyt yhdistykseltä luvan vain julisteiden esittämiseen, mutta ei mielenosoituksen järjestämistä sinänsä".

151 Siten päätös koski *lapsen perusoikeuksia*, vaikka ratkaisussa ei nimenomaisesti mainita hallitusmuodon 7.1 §:n säännöstä. Tällä perusoikeussäännöksellä oli samalla tavoin sääntövaikutus kuin hallitusmuodon 10 §:n säännöksellä. Tavallisen lain tasoisen perusoikeuden käyttöä sääntelevän normiston (vrt. painovapauslaki) puuttuessa korkein hallinto-oikeus tulkitsi perusoikeuden aineellista sisältöä tilanteessa, jossa eduskunnan perustuslakivaliokunnalla ei ollut ainoatakaan preventiivisen valvonnan kannalta merkittävää tulkintaratkaisua (ks. Riepula 1973 s. 232) HM 7.1 §:n sisällöstä. KHO:n omaksumille tulkintakriteereille (mm. "alhainen ikäraja") ei ole kiinnekohtia perustuslainsäännöksen sanamuodossa, joka vain viittaa "laissa" säädettyihin rajoituksiin. Tältä osin ratkaisu oli erimielinen, sillä hallintoneuvos *Sippola* katsoi kaupunginvaltuuston ylittäneen kunnallislain 12 §:ssä säädetyn toimivaltansa.

152 Tapauksella oli myös yhdenvertaisuuteen liittyvä ulottuvuus. Tältä osin korkein hallinto-

"... Loimaan kauppalan poliisijärjestykseen oli voitu, kun otettiin huomioon 27.8.1948 annetun kunnallislain 12 §, sisällyttää määräyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi. Sanotun poliisijärjestyksen... 70 §:n 2 momentin mukaan... ilmoitusten... kiinnittäminen... oli kielletty, ellei asianomainen kunnan ja valtion viranomainen ole antanut siihen lupaa. Laissa tai asetuksessa ei ollut vaalimainosten yleistä sijoittamista koskevia erityissäännöksiä... Kaupunginhallituksen päätös, jolla oli kielletty vain vaalimainosten vapaa sijoittelu, ei ollut hallitusmuodon 10 §:ssä tarkoitetun sananvapausperiaatteen vastainen..."

KHO 1982 II 6 (16.9.1982 T 4126, Dnro 5980/32/81). Tampereen kaupungin poliisilaitos oli kieltänyt Energiapoliittinen yhdistys - Vaihtoehto Ydinvoimalle r.y.:tä käyttämästä äänenvahvistinlaitteita mielenosoitusmarssin aikana.

"Tampereen kaupungin järjestyssäännön 2 luvun 15 §:n 2 momentin mukaan äänenvahvistimen käyttäminen yleisellä paikalla... oli... sallittu vain poliisin antamalla luvalla. Sanottu määräys oli annettu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi kaupungissa... Poliisilaitoksen ei olisi tullut... rajoittaa äänenvahvistimien käyttöä yhdistyksen järjestämässä mielenosoituksessa, kun asiassa ei ollut käynyt ilmi seikkoja, joiden johdosta olisi ollut perusteltua aihetta epäillä äänenvahvistimien käytön marssin aikana ja musiikkia esitettäessä vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tämän vuoksi KHO ottaen huomioon hallitusmuodon 10 §:n ja yleisistä kokouksista annetun lain säännökset..."

Perusoikeussäännöksen vaikutustapa oli samanlainen kuin ratkaisussa KHO 1980 I 2. Ainoat erot olivat, että välittävänä tavallisena lakina oli painovapauslain sijasta kokouslaki (20.2.1907) ja että korkein hallinto-oikeus korosti luvanvaraisuuden soveltamisalan suppeuden ohella myös harkintavaltaa käyttävän viranomaisen sidonnaisuutta perusoikeusnormiin.[153]

Myös ratkaisu *KHO 1979 II 28* (7.3.1979 T 1096, Dnro 4407/32/77) koski kunnallissäädöksen ja hallitusmuodon 10 §:n perusoikeussäännöksen välistä suhdetta, joskaan päätökseen ei ole sisällytetty nimenomaista viittausta hallitusmuotoon.[154] Tampereen kaupunginarkkitehti oli kulttuurihistoriallisiin rakennuksiin liittyvää päätöksentekoa käsitelleessä lehtikirjoituksessa esittänyt Tampereen Verkatehtaan tapauksen johdosta kritiikkiä kaupungin viranomaisia kohtaan. Kaupunginhallitus antoi ohjesääntönsä nojalla huomautuksen sopimattomasta menettelystä.

> "Ilmaistessaan käsityksensä... K:n ei voitu katsoa menetelleen hänelle kaupunginarkkitehtina kuuluvien virkavelvollisuuksien vastaisesti eikä muutoinkaan sillä tavoin sopimattomasti tai kaupungin edun vastaisesti, että kaupunginhallituksella... ohjesäännön 8 §:n 2 kohdan nojalla olisi ollut mainitsemillaan perusteilla valta antaa hänelle tästä huomautus..."[155]

Kyseessä oli sääntöluonteinen (joko-tai) ratkaisutilanne ohjesääntönormin soveltamisalasta.[156] Nimenomaisen perusoikeusviittauksen sisällyttäminen päätökseen olisi ollut perustel-

---

oikeus totesi, ettei kaupungin päätös "loukannut puolueiden tasapuolisen kohtelun vaatimusta".

153 Ks. myös ratkaisuun osallistuneen Hallbergin (1990 s. 55-57) kommentit.

154 KHO:n ratkaisuaktista ilmenee, että HM 10 § oli asiallisesti mukana ratkaisussa ainakin siten, että valittaja nimenomaisesti vetosi siihen. Perusoikeussäännöksen vaikutukseen viittaa myös Finlex-tietokantaan sisällytetty hakusana "sananvapaus". Ks. myös jutun esittelijän kommentti (Pere 1979 s. 11) sekä Ala-Kurhila 1979 s. 9.

155 Ratkaisu oli erimielinen. Kaksi jäsentä (hallintoneuvokset *Rautalahti* ja *Örlund*) olisi pysyttänyt lääninoikeuden päätöksen.

156 Eräänlaisena esikysymyksenä oli silti punninnan tyyppinen tilanne, jossa perusoikeusnormi toimi periaatteena: sekä Ala-Kurhila (1979 s. 9) että Pere (1979 s. 11) ovat ratkaisua kommentoidessaan tavoittaneet periaatenormien olennaisen kriteerin puhuessaan uskollisuusvelvollisuuden ja sananvapauden välisestä "punninnasta".

tua, koska KHO kumosi huomautuksen virheellisenä viittaamatta mihinkään toiseen normiin ohjesäännön soveltamisalan rajoittajana.[157] Mainitsematta jääneellä perusoikeusnormilla oli viimeisessä vaiheessa suora sääntövaikutus, mikä osoittaa että varsin "vahvakin" normatiivinen vaikutus voi jäädä ilmaisematta tuomioistuinratkaisun tekstissä.[158]

7.6. Muita HM II luvun soveltamistapauksia

Toinen virkamiehiin liittyvä perusoikeusrelevantti tapausryhmä ovat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut velvollisuudesta asua virka-asunnossa tai muutoin määrätyllä alueella. Päätökseen *KHO 1969 II 45* sisältyy nimenomainen viittaus hallitusmuodon 7 §:n säännökseen, joskin vain lääninoikeudelle tehdyn valituksen referoinnin yhteydessä.

> Hauhon kunnanvaltuusto oli irtisanonut kunnan kouluhammaslääkäri A:n, joka oli muuttanut asumaan naapurikuntaan. Hämeen lääninoikeudessa A vetosi hallitusmuodon 7 §:ään, ja kunta virkasääntöönsä. Lääninoikeus: "ko. sivuviran hoitaminen... ei edellyttänyt viranhaltijan asumista Hauhon kunnassa eikä ollut esitetty muutakaan perustetta, jolla A voitiin ilman erityistä syytä estää kunnan viranhaltijana ollessaan vapaasti valitsemasta asuinpaikkaansa".[159] Kunta oli väärinkäyttänyt harkintavaltaansa, ja lääninoikeus kumosi kunnanvaltuuston päätöksen. Korkein hallinto-oikeus: ei muutosta.

Perusoikeusnormilla oli *suora*[160] *sääntövaikutus.* Se rajoitti kunnallisen virkasäännön soveltamisalaa. Rakenteeltaan ratkaisu vastaa selostettuja kunnallisten järjestyssääntöjen konkreettisiin soveltamistilanteisiin liittyneitä päätöksiä.

Ratkaisussa *KHO 1983 II 15* (13.10.1983 T 4160, Dnro 5544/55/82) korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei taksiautoilijoiden radiopuhelimella vastaanottamien ajotilauspuhelujen välitysmääriä koskeva tieto kuulunut puhelinsalaisuuden piiriin. Lääninverovirastolla oli verotuslain nojalla oikeus saada sanotut verotusta varten tarpeelliset tiedot posti- ja telelaitoksen asian-

---

157 Ratkaisua on kommentoinut myös Konstari (1986 s. 86-89 ja 111-112), joka pitää (ks. s. 14) ratkaisua merkittävimpänä virkamiehen ilmaisuvapautta koskevana KHO:n päätöksenä. Virkamiehen ilmaisuvapauden Konstari johtaa hallitusmuodon 10 §:n perusoikeussäännöksestä (s. 20-21).

158 Eräs selitys saattaa olla KHO:n asianomaisen jaoston erimielisyydessä. Kyseessä oli äänestysratkaisu (3-2), ja päätös ehkä edustaa jonkinlaista suurinta yhteistä tekijää, millä ylipäätään saatiin enemmistön kanta muodostettua.

159 Lainauksen kolme viimeistä sanaa ovat hallitusmuodon 7 §:n sanamuodosta. Ks. vastaavasti ratkaisu *KHO 1959 I 13*, jonka tekstissä ei mainita HM 7 §:n säännöstä vaikka sitä asiallisesti referoidaan päätösperusteena: kun "ei ollut esitetty muutakaan perustetta, jolla voitaisiin ilman erityistä syytä estää kansalaista... vapaasti valitsemasta asuinpaikkaansa, ja kunnanvaltuuston päätös niin ollen oli vastoin lakia", KHO kumosi kunnalliseen virkasääntöön perustuneen päätöksen (ks. myös Hallberg 1990 s. 71, joka samassa yhteydessä viittaa myös tekstissä selostettuun ratkaisuun). Ratkaisun *KHO 1968 II 104* kertoelmaosaan sisältyy asiallinen viittaus HM 7 §:n säännökseen: "... ja lausui valituskirjassaan, että perustuslain mukaan Suomen kansalaisella oli oikeus vapaasti valita asuinpaikkansa...". Päätösaktista (KHO 20.12.1978 T 5605, Dnro 1795/30/78) ilmenee, että HM 7 §:n säännökseen vedottiin myös tapauksessa *KHO 1978 II 29*, jossa Loviisan kaupungin väestönsuojelupäällikölle katsottiin voitavan asettaa velvollisuus asua kaupungin alueella. Ks. myös ratkaisut *KHO 1963 II 206* (kunnalliskodin mielisairaanhoitaja) ja *KHO 27.11.1987 T 5285* (vanhainkodin talonmies), joissa virka- tai työtehtävien katsottiin edellyttävän asumista virka-asunnossa tai muutoin työpaikan välittömässä läheisyydessä.

160 Tosin perusoikeusnormia käytettiin apuna subsumoitaessa tapaus harkintavallan väärinkäytöksi. En silti luonnehtisi tapausta perusoikeusnormin välilliseksi soveltamiseksi (tulkintavaikutukseksi), koska subsumtio ei harkintavallan väärinkäytön kiellon (instituutiosta ks. Konstari 1979) kirjoittamattomuuden vuoksi palvellut minkään tavallisen lain tasoisen normilauseen tulkintaa.

omaisilta viranomaisilta. Perusoikeusnormiin viitattiin *sääntönä*, jolla on tietty soveltamisala.[161] Perusoikeussäännös mainittiin päätöslauselmassa:

"... Tässä tarkoitetun radiopuhelimella vastaanotettujen ajotilausten välitysmäärän ei voitu katsoa kuuluvan hallitusmuodon 12 §:ssä tarkoitetun puhelinsalaisuuden piiriin."

Useisiin perusoikeussäännöksiin, muun muassa hallitusmuodon 8 ja 9 §:n säännöksiin viitattiin ratkaisussa *KHO 1985 II 54* (2.9.1985 T 3729, Dnro 1434/32/85). Forssan kaupunki oli myöntänyt seurakunnalle oikeuden puhelinlinjan asentamiseen kirkosta vanhainkotiin, jotta vanhainkodin asukkailla olisi mahdollisuus kuunnella jumalanpalveluksia.

> Kunnan jäsen P valitti lääninoikeudelle lausuen "että hallitusmuodon 8 ja 9 §:n säännökset huomioon ottaen ketään ei voitu velvoittaa vastoin tahtoaan osallistumaan uskonnonharjoitukseen.[162] Koska Forssan vanhainkodin keskusradio oli ainoastaan yksikanavainen, kaupunginhallituksen päätös oli edellä mainittujen säännösten vastainen. Päätös oli lisäksi hallitusmuodon 5 §:n edellyttämän kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen ja johti myös hallitusmuodon 11 §:ssä taatun kotirauhan rikkomiseen."
>
> Hämeen lääninoikeus hylkäsi valituksen: "... kaupunginhallituksen päätös ei sellaisenaan merkinnyt, että vanhainkodin asukkaat joutuisivat vastoin tahtoaan osallistumaan uskonnon harjoitukseen, vaan vanhainkodin johtajan tehtävänä oli Forssan kaupungin sosiaalijohtosäännön 9 ja 10 §:n määräykset huomioon ottaen huolehtia siitä, ettei jumalanpalveluksia ja vastaavia tilaisuuksia keskusradion kautta välitettäessä loukattu asukkaiden hallitusmuodossa säädettyjä perusoikeuksia."
>
> Korkein hallinto-oikeus: ei muutosta.

Ratkaisu koski *säännön* soveltamista. Samalla kun lääninoikeus ja korkein hallinto-oikeus katsoivat, ettei kaupungin päätös itsessään ollut ristiriidassa perusoikeusnormien kanssa siten, että se olisi ollut kumottava, ne korostivat kunnan viranomaisten velvollisuutta ottaa toiminnassaan huomioon myös perusoikeusnormit. Tältä osin päätöksestä ei ole luettavissa, tarkoitettiinko perusoikeuksien vaikuttavan *periaatteina* (keskusradiointi oli järjestettävä siten, että uskonnonvapaus toteutui mahdollisimman hyvin) vai *sääntöinä* (radiointi oli järjestettävä siten, ettei kukaan joudu vastoin tahtoaan osallistumaan uskonnonharjoitukseen).

Uskonnon- ja omantunnonvapausnormit ovat olleet esillä myös ratkaisuissa, jotka ovat koskeneet niin sanottua vakaumuksenvastaisen velvollisuuden ongelmaa. Onko virkamies, asiallisesti monopoliasemassa oleva elinkeinonharjoittaja tai ylipäätään yksilö velvollinen aina noudattamaan uskonnollisen tai muun vakaumuksensa vastaisena pitämäänsä lakia tai määräystä?[163] Korkein hallinto-oikeus ei ole sisällyttänyt ongelmaan liittyviin ratkaisuihinsa viittauksia perusoikeus- tai ihmisoikeusnormeihin[164], lukuun ottamatta ehkäisypillerien myymisestä

---

161 Hallitusmuodon 12 §:n perusoikeussäännökseen suhtauduttiin vastaavalla tavalla ratkaisussa *KHO 1963 II 644*. Perusoikeussäännös mainitaan ratkaisun kertoelmaosassa, selostettaessa opetusministeriön päätöstä asiakirjajulkisuusasiassa ja päätöksestä tehtyä valitusta. Korkein hallinto-oikeus piti virheellisenä ministeriön tulkintaa, jonka mukaan vapaussodan sähkösanomakokoelma nautti HM 12 §:n suojaa eikä sisältänyt salaisia asiakirjoja, joiden tutkimiseen valtioneuvosto voisi antaa luvan. KHO ratkaisi asian sovellettavien normien sääntöulottuvuuden (soveltamisalan) nojalla: arkistoon luovutetut sähkösanomat olivat yleisiä asiakirjoja.

162 Tulkinnan perustana olivat eduskunnan perustuslakivaliokunnan tuoreet kannanotot PeVL 12 ja 13/1982 vp. (ks. lähemmin Scheinin 1989a s. 297-302).

163 Itse ongelmaa olen käsitellyt toisaalla, ks. Scheinin 1987 s. 191-251 ja Scheinin 1989b. Ks. myös Bruun – Mäenpää – Tuori 1988 s. 121.

164 Sen sijaan tapauksen *KHO 17.1.1977 T 107* (Dnro 779/32/75) asiakirjoista ilmenee, että asianomainen tukeutui "omantunnonvapauteen". Tapaus koski julkisessa virassa olevan lääkärin velvollisuutta osallistua abortteihin. Vastaavasti tapauksen *KHO 14.4.1981 T 2227* (Dnrot 4538 ja 4640/30/80)

kieltäytynyttä apteekkaria koskenutta ratkaisua *KHO 1977 II 71* (7.11.1977 T 4466, Dnro 554/55/77), jonka kertoelmaosaan on otettu seuraava viittaus:

> "Lääkintöhallituksen vaatimassa selvityksessä N. lausui, että... hallitusmuodon 8 ja 9 §:ssä turvattiin kansalaisille vapaus toimia omantuntonsa vaatimusten mukaan."[165]

Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksiin on viitattu kahdessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa[166]. Tapaus *KHO 1982 I 2* (16.4.1982 T 1563, Dnro 5929/31/79 ja 2/36/80) koski lääninhallituksen päätöstä kieltää liikkuminen ja oleskelu puolustustarkoituksiin aiemmin pakkolunastetun alueen (Lohtajan leirialue) niin sanotulla suoja-alueella, jonka suhteen oli jo lunastustoimituksessa asetettu käyttörajoituksia. Korkein hallinto-oikeus viittasi perusoikeussäännöksiin päätöslauselmassaan:

"... oleskelun ja liikkumisen kieltäminen myös suoja-alueella leirin alueella tapahtuvien ammuntojen aikana merkitsi... suurempaa käyttöoikeuden rajoitusta kuin suoja-aluetta muodostettaessa oli edellytetty. Tällaista rajoitusta ei kuitenkaan alueen laajuuskin huomioon ottaen voitu saattaa maanomistajiin ja -haltijoihin nähden voimaan pelkästään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi annettavana poliisimääräyksenä LHA 13 §:n 3 momentissa säädetyn toimivallan nojalla hankkimatta tarpeellista selvitystä toimitetusta menettelystä käyttöoikeuden rajoitusten laajentamiseksi suoja-alueella tai uusien korvausten määräämiseksi taikka maanomistajien ja -haltijoiden asianomaisesta suostumuksesta. Tämän vuoksi KHO, ottaen huomioon myös HM 6 §:n 1 ja 3 momentin säännökset, kumosi lääninhallituksen valituksenalaisen päätöksen ja palautti asian lääninhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi."[167]

Päätöksessä käytetty sanamuoto ("ottaen huomioon... ") ei kerro paljon perusoikeusnormien vaikutustavasta. Ratkaisuasetelman (lääninhallituksen antaman poliisimääräyksen lainmukaisuuden arviointi) perusteella perusoikeusnormien vaikutusta voi kuitenkin luonnehtia *suoraksi soveltamiseksi* ja *sääntövaikutukseksi:* poliisimääräys kumottiin perusoikeussäännöksen kanssa ristiriidassa olevana.

---

valitusasiakirjoissa viitattiin muun muassa hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin sekä ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 18 artiklan ja KP-sopimuksen 18 artiklan määräyksiin uskonnon- ja omantunnonvapaudesta perusteena päiväkodin lastenhoitajan kieltäytymiselle uskonnollisten juhlien valmistelusta. Näitä viittauksia on sisällytetty myös Uudenmaan lääninoikeuden päätöksen (4.9.1980 nro 12357) kertoelmaosaan. Ks. myös tapaus *KHO 1967 II 6* (kieltäytyminen virkavalasta uskonnollisista syistä) sekä ratkaisut *KHO 1935 B II 2657, KHO 1948 B I 23, KHO 1948 B II 27* ja *KHO 1949 B II 142* (luterilaiseen kirkkoon kuulumattomien henkilöiden muodostamien yhteisöjen velvollisuus maksaa kirkollisveroa; ks. myös Kastari 1963 s. 301-311).

165 KHO:n ratkaisuaktista ilmenee, että apteekkari vetosi myös ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen, YK:n peruskirjaan, Pariisin rauhansopimukseen ja ETYK-asiakirjoihin. KHO ei sisällyttänyt perusoikeus- tai ihmisoikeusviittauksia päätöslauselmaansa, jolla se kumosi lääkintöhallituksen päätöksen apteekkioikeuden menetetyksi julistamisesta ja palautti asian lääkintöhallitukselle. Apteekkari jatkoi kieltäytymistään, ja myöhemmin myös korkein hallinto-oikeus julisti apteekkioikeuden menetetyksi; ks. *KHO 28.8.1981 T 3657* (Dnro 4442/55/80).

166 Ks. myös ratkaisu *KHO 1955 II 134*, jonka kertoelmaosaan sisältyy Lapin lääninhallituksen päätöksessä ollut viittaus hallitusmuodon 6.3 §:n ja 5 §:n säännöksiin. Lääninhallituksen päätös on luonnehdittavissa *perustuslainsäätämisjärjestyksessä* säädetyn lain soveltamatta jättämiseksi perusoikeussäännösten nojalla. Korkein hallinto-oikeus purki lääninhallituksen päätöksen ilmeisen vääränä lain soveltamisena. Tapauksesta ks. Kekkonen 1975 s. 2 (alaviite 2) ja Hidén 1988 s. 664-666.

167 Ratkaisu oli erimielinen. Yksi jäsen (hallintoneuvos *Lappalainen*) olisi – hallitusmuotoon viittaamatta – tyytynyt muuttamaan lääninhallituksen päätöstä eräässä suhteessa. – Asia tuli vielä uudelleen korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi, ks. KHO 1984 II 48 ja Hallberg 1990 s. 63-71. Lääninhallitus oli rajoittanut liikkumiskieltoajan 15 päivään vuodessa, minkä jälkeen päätös ei KHO:n mielestä merkinnyt laajempaa käyttöoikeuden rajoitusta kuin suoja-aluetta muodostettaessa oli edellytetty.

Myös tapauksessa *KHO 1975 II 53* (9.6.1975 T 2393, Dnro 2204/36/73) perustuslainsäännöstä sovellettiin suoraan. Ratkaisu koski hallitusmuodon 6.3 §:ssä käytetyn yleisen tarpeen käsitteen tulkintaa, joka osaltaan rajoitti rakennuslain (370/58) 50 §:n säännöksen soveltamisalaa. Omaisuudensuojaa sovellettiin *sääntönä.*

Kokkolan kaupunki oli pantuaan rakennuslain 50 §:n nojalla vireille asemakaavassa virkistysalueeksi osoitetun tontin lunastamisen hyväksynyt asemakaavan muutoksen, jossa alue osoitettiin rakennustontiksi. Korkein hallinto-oikeus pysytti Vaasan lääninhallituksen päätöksen perusteluineen:

> "Koska kaupungille ei... enää... ollut 10.8.1965 vahvistetun asemakaavan toteuttamiseksi tarpeen sanotun virkistysalueen lunastaminen eikä lunastamisen niin ollen voitu katsoa tapahtuvan sellaista yleistä tarvetta varten, jota tarkoitettiin hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa ja rakennuslain 50 §:ssä, lääninhallitus hylkäsi kaupunginhallituksen esityksen..."

7.7. Yhdenvertaisuutta koskeva käytäntö

Korkeimman hallinto-oikeuden käytännöstä on esitettävissä kymmeniä tapauksia, joissa on asiallisesti viitattu viranomaisten velvollisuuteen noudattaa yhdenvertaisuusvaatimusta esimerkiksi käsitteiden "yhdenvertaisuus"[168], "tasapuolisuus"[169], "eriarvoisuus"[170], "perusteeton erottelu"[171], "eri asema"[172], "(epä)edullisempi asema"[173] tai "huonompi asema"[174] avulla (ks. myös Hallberg 1990 s. 41-51, 113-120 ja 169-186). Nimenomainen viittaus halli-

168 Ks. esimerkiksi KHO 1953 I 7, jossa kumottiin kaupungin päätös yhden viran jättämisestä palkankorotuksen ulkopuolelle: kaupunki "oli loukannut sitä yhdenvertaisuutta, jota p.o. palkkojen tarkistuksessa oli ollut noudatettava". Ks. myös KHO 1954 II 634 ja 1983 II 89 sekä KHO 1977 II 24, jossa "yhdenvertaisuuden" ohella esiintyvät "eriarvoinen asema", "tasapuolisuus" ja "yhdenmukaisia perusteita noudattaen".

169 KHO 1979 II 42: "Nuorisolautakunnan jakaessaan määrärahan nuorisojärjestöille katsottiin, kun otettiin huomioon avustusta hakeneiden järjestöjen toiminnan laatu ja laajuus sekä avustuksen tarve, sivuuttaneen tasapuolisuuden vaatimukset ja ylittäneen toimivaltansa." Ks. myös KHO 1972 II 73, KHO 1976 II 27 ja KHO 1977 II 24.

170 Ks. KHO 1979 I 3: lääninhallitus oli asettanut maanomistajat eriarvoiseen asemaan ja siten ylittänyt harkintavaltansa, kun se oli lyhyen ajan sisällä myöntänyt yhdelle maanomistajalle poikkeusluvan pientalon rakentamiseen tietyllä alueella mutta evännyt vastaavan poikkeusluvan toiselta maanomistajalta. Ks. myös KHO 1983 II 36, KHO 1978 II 6 ja KHO 1983 II 75.

171 Ratkaisussa KHO 1985 II 50 kumottiin kunnanvaltuuston päätös, jolla yhdelle yritykselle oli myönnetty huomattava alennus vesilaskuista, koska "(t)ällaiselle erottelulle ei ole esitetty mitään työllisyyden hoitamiseen liittyvää tai muuta kunnan itsehallintoon kuuluvaa perustetta".

172 Ks. KHO 1976 II 17, KHO 1986 II 33 sekä KHO 1952 II 597, jossa käytettiin sanamuotoa "koska... kaupunginvaltuuston määrätessään kioskien ja niihin verrattavien myyntipaikkojen aukioloajat erilaisiksi vain sillä perusteella, oliko kioski tai myyntipaikka kaupungin julkisella paikalla omistama ja edelleen vuokralle antama, oli katsottava käyttäneen harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen...". Samoin KHO 1955 I 32, KHO 1955 II 53 ja KHO 1955 II 779.

173 Ks. KHO 1956 II 562, KHO 1976 II 18 ja KHO 1973 II 57. Ratkaisussa 1979 II 89 esiintyvät sekä "kohtuullisuus ja tasapuolisuus" että "edullisempi asema".

174 Ks. tapaus *KHO 1982 I 1* (16.4.1982 T 1584, Dnro 2800/41/81), jossa kumottiin virkavaalin tulos harkintavallan väärinkäyttönä, kun ainakin osa kaupunginhallituksen jäsenistä oli asettanut hakija S:n "huonompaan asemaan S:n otaksutun puoluepoliittisen kannan perusteella" (äänestys 3-3). Ratkaisun kertoelmaosaan on sisällytetty viittaus hallitusmuodon 5 §:n säännökseen: "Sen vuoksi ja kun viranhakijoita ei ollut kohdeltu vaalissa hallitusmuodon edellyttämän kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla, S vaati, että kaupunginhallituksen päätös kumotaan."

tusmuodon 5 §:n perusoikeussäännökseen on kuitenkin sisällytetty korkeimman hallinto-oikeuden päätöslauselmaan vain tapauksessa KHO 1979 I 4.

Korkein hallinto-oikeus on osassa tapauksista soveltanut yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta sääntönä, jonka soveltamisen laiminlyönti on johtanut viranomaispäätöksen kumoamiseen harkintavallan väärinkäyttönä tai ylipäätään toimivallan ylityksenä. Toisaalta juuri yhdenvertaisuuden yhteydessä ilmenee myös punninnan, *periaatevaikutuksen* ulottuvuus. Jos pyrkimys välttää erilaista kohtelua (*yhdenvertaisuusperiaate* alexylaisin termein) on päätöksenteossa otettu huomioon "mahdollisimman pitkälle" (optimointikäsky), korkein hallinto-oikeus ei ole aina kvalifioinut erilaisuutta "eriarvoisuudeksi", "perusteettomaksi erotteluksi" tai muuta vastaavaa käsitettä käyttäen ilmaistavaksi *yhdenvertaisuussäännön* loukkaukseksi.

Osassa yhdenvertaisuuteen liittyvistä tapauksista on osoitettavissa hallitusmuodon 5 §:n ohella tavallisen lain tasoinen yhdenvertaisuussäännös, esimerkiksi (vanhan) yhdistyslain 15 § (ks. esim. KHO 1958 II 243, KHO 1972 II 154 ja KHO 1986 I 2) ja tasa-arvolain (609/86) soveltamistapaukset.

Tasa-arvolailla on paitsi asiallinen yhteys hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännökseen myös kiinteä kytkentä erääseen ihmisoikeussopimukseen, yleissopimukseen kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamiseksi (SopS 67-68/86). Sen lisäksi että sopimus voimaansaatettiin blankettilailla ja -asetuksella, myös tasa-arvolain säätäminen voidaan ymmärtää osaksi yleissopimuksen valtionsisäistä voimaansaattamista. Esimerkiksi tasa-arvolain suunnitelmaa koskevan säännöksen (9 §:n 4 kohta) tulkinnassa olisi siten mahdollista tukeutua vastaaviin sopimusmääräyksiin (ks. 4 artikla). Samoin voitaisiin tukeutua sopimuksen 1 artiklassa esitettyyn naisten syrjinnän määritelmään.[175] Toistaiseksi ainakaan ylimmät tuomioistuimet eivät ole tasa-arvolakia soveltaessaan tukeutuneet sopimusmääräyksiin vaan ovat viitanneet vain kansallisen lain säännöksiin (ks. esimerkiksi KHO 18.10.1989 T 3632, KHO 25.1.1990 T 287 ja KHO 25.1.1990 T 284[176] sekä Hallberg 1990 s. 179-186).[177]

7.8. HM II luvun ulkopuolella olevat perusoikeussäännökset

Asiallinen yhteys hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännökseen on myös virkaylennysperusteita koskevalla hallitusmuodon 86 §:n säännöksellä (ks. myös Hidén 1971 s. 16 ja Hidén-Saraviita 1989 s. 263). Siitä voidaan lukea paitsi virantäyttömenettelyyn osallistuvia ohjaava normi myös yksilöille yleisesti kuuluva oikeus "päästä periaatteessa yhdenvertaisina maansa julkisiin virkoihin" (KP-sopimuksen 25 artiklan c-kohdassa käytetty sanamuoto). Tämän tulkinnan mukaisesti viime aikoina on korostettu säännöksessä lueteltujen virkaylennysperusteiden yksinomaisuutta (ks. Bruun – Mäenpää – Tuori 1988 s. 86).

Tulkintaa hallitusmuodon 86 §:n säännöksen perusoikeusluonteesta vastaa myös ratkaisu *KHO 1983 I 1* (14.2.1983 T 532, Dnro 6078/65/81). Oikeuskansleri *Risto Leskinen* haki nimityspäätöksen purkua, kun valtioneuvosto oli nimittänyt virkaan kolmannelta ehdokassijalta hakijan, jota kukaan valtioneuvoston jäsenistä ei ollut ehdollepanosta tehtyä valitusta ratkais-

---

175 Myös Hallberg 1990 s. 179-180 viittaa tähän syrjintämääritelmään ja eräisiin muihin syrjintää koskeviin ihmisoikeussopimuksiin korostaen niiden olevan osa Suomen oikeusjärjestystä.

176 Kahteen 25.1.1990 annettuun ratkaisuun on sisällytetty *tulkintavaikutusta* ilmentävä viittaus hallitusmuodon 51.2 §:n säännökseen: tasa-arvolain 4.2 §:n säännöstä "tulkittaessa on otettava huomioon myös hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin säännös siitä, että kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon".

177 Ks. myös korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 1991: 86.

taessa asettanut ensimmäiselle ehdokassijalle. Korkein hallinto-oikeus korosti, että sekä ehdollepanossa että nimityspäätöksessä oli noudatettava hallitusmuodon 86 §:ssä säädettyjä virkaylennysperusteita. Tapahtunut virhe ei kuitenkaan ylittänyt purkukynnystä:

"... Hakijoiden vertailuun oli ollut sovellettava hallitusmuodon 86 §:ssä säädettyjä yleisiä ylennysperusteita, joita olivat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Edellä tarkoitettuja yleisiä virkaylennysperusteita oli ollut sovellettava paitsi ehdollepanoa ja siitä tehtyä valitusta ratkaistaessa myös suoritettaessa nimitys ehdollepanon pohjalta. Poikkeaminen valituksen johdosta oikaistusta ehdollepanosta oli ollut sallittua vain, jos siihen oli ollut erityisiä perusteita. Siten K:ta valitusasian yhteydessä toiselle ehdokassijalle kannattaneet valtioneuvoston jäsenet olivat olleet sillä tavoin tähän kannanottoon sidottuja, että he eivät ilman tällaisia perusteita olleet oikeutettuja äänestämään K:ta... virkaan nimitettäväksi. ...

Kun kuitenkin kysymys yleisten virkaylennysperusteiden soveltamisesta virkanimitysmenettelyn eri vaiheissa oli ollut oikeuskäytännön ja oikeustieteessä esitettyjen käsitysten valossa tuolloin tulkinnanvarainen, korkein hallinto-oikeus ei katsonut purkuhakemuksen kohteena nyt olevan nimityspäätöksen perustuneen... ilmeisesti väärään lainsoveltamiseen..."

Hallitusmuodon 86 §:ssä säädetyt kolme virkaylennysperustetta ovat sinänsä luonnehdittavissa *periaatteiksi,* joita tarvittaessa punnitaan toisiaan vasten. Niiden yksinomaisuus on kuitenkin *sääntö,* jonka eräs ulottuvuus on kertaalleen ehdollepanopäätöksessä suoritetun periaatepunninnan lopputuloksen sitovuus saman elimen tekemään nimityspäätökseen nähden. Säännön soveltamisessa tapahtunut virhe ei riittänyt kvalifioimaan tapausta ylimääräisestä muutoksenhausta annetun lain (200/66) 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa avointa termiä ("ilmeisesti") käyttäen ilmaistun toisen säännön soveltamisalan piiriin.[178]

Perustuslainsäännöksistä useimmin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa on nimenomaisesti viitattu hallitusmuodon 92.2 §:n säännökseen lakia alemman asteisen normiston laillisuus- ja perustuslaillisuuskontrollista (ks. esimerkiksi luetteloa Hallberg 1990 s. 92-93)[179] Tässä yhteydessä riittää todeta, että asetuksen tai muun lakia alemman asteisen normiston soveltamatta jättäminen on tyypillisesti *säännön* soveltamistilanne: tuomioistuin tutkii menevätkö sääntöjen *(prima facie)* soveltamisalat päällekkäin ja jättää soveltamatta alemman asteista sääntöä.

Ratkaisu *KHO 1984 II 100* ilmentää perusoikeussäännökseksi luonnehdittavan (ks. Hidén 1971 s. 16 ja 68; Hidén-Saraviita 1989 s. 263) hallitusmuodon 82 §:n sääntövaikutusta. Vuosikirjatiedonannossa korkeimman hallinto-oikeuden päätöslauselman ydinkohdat kuuluvat:

"HM 82 §:n mukaan oikeudesta perustaa yksityiskouluja sekä niissä järjestää opetus säädetään lailla.... LH:n on... otettava huomioon... yksityisten koulujen oikeus saada toimia edelleen kouluna myös lukion osalta kunnallisista ja yksityisistä oppikouluista annettujen säännösten ja myönnettyjen oikeuksien mukaisesti... Tällaisen oikeuden osittainenkin poistaminen edellyttäisi nimenomaista valtuutusta. Kun LH:lle ei em. laissa eikä muillakaan säännöksillä ollut

178 Tapauksesta ks. myös OKaK 1981 s. 65-66. Tapausta on kommentoinut Hallberg (1990 s. 165-169 ja 171-172), joka luonnehtii virkaylennysperusteita "joustaviksi oikeusnormeiksi", joiden soveltamisessa on korostettava sekä työnantajan "vapautta valita mahdollisimman kyvykkääksi katsomansa hakija" että "lainalaisuuden periaatetta". Vrt. myös Bruun – Mäenpää – Tuori 1988 s. 77-78.

179 Korkeimmassa oikeudessa HM 92.2 § on tullut sovellettavaksi huomattavasti harvemmin. Ks. kuitenkin täysistuntoratkaisu KKO 1971 I 2, jossa enemmistö (16 jäsentä mukaan lukien silloinen presidentti *Hannikainen*) jätti perustuslainsäännöksen nojalla soveltamatta poliisiasetuksen säännöksen. Vähemmistö (6 jäsentä, joiden kannan muotoili nykyinen presidentti *Heinonen*) piti asetusta lain mukaisena eikä olisi viitannut HM 92.2 §:ään. *Sami Manninen* (1991a) on kommentoinut ratkaisua KKO 1990: 151, jossa henkilö tuomittiin rangaistukseen kunnallisen järjestyssäännön nojalla, vaikka HM 92.2 §:n säännöksen vaikutus olisi saattanut olla tarpeen arvioida.

sellaista valtaa annettu... KHO kumosi KH:n va. päätöksen ja LH:n... päätöksen siltä osin kuin niissä ei ollut hyväksytty Apollon Yhteiskoulun lukiolle yhtäkään lukion alimman luokan perusopetusryhmää."

Korkein hallinto-oikeus on viitannut myös valtiopäiväjärjestyksen vaalioikeussäännöksiin, jotka perustuslakiin sisältyvinä yksilöiden oikeuksia ilmaisevina normeina ovat perusoikeussäännöksiä (ks. myös Hidén-Saraviita 1989 s. 262). Ratkaisussa *KHO 1950 II 85* esiintyy viittaus sekä valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n että tasavallan presidentin vaalitapaa koskevaan hallitusmuodon 23 §:n säännökseen:

"Henkilön, joka köyhäinhoitolain 59 §:n nojalla oli huoltolautakunnan holhouksenalainen, katsottiin hallitusmuodon 23 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n perusteella olevan vaalioikeutta vailla tasavallan presidentin valitsijamiesten vaalissa."

8. Muut tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä korostanut myös hallinnollisten viranomaisten velvollisuutta soveltaa ratkaisuissaan Suomen ratifioimien ja voimaansaattamien ihmisoikeussopimusten määräyksiä (ks. PeVM 3/1988 vp. ja PeVL 2/1990 vp.; ks. myös LaVL 1/1989 vp.).

Myös *korkeimman hallinto-oikeuden* ratkaisukäytäntö osoittaa, että hallintoviranomaiset ovat velvollisia noudattamaan sekä perusoikeus- että ihmisoikeusnormeja. Suuressa osassa selostetuista ratkaisuista on kunnallisen viranomaisen päätös *kumottu virheellisenä* sen vuoksi, ettei perusoikeus- tai ihmisoikeusnormia ollut otettu asianmukaisesti huomioon. Ratkaisut eivät ole koskeneet vain hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännöstä, jonka jo perinteisessä perusoikeusdoktriinissa (ks. esim. Erich 1924 s. 223) on katsottu kohdistuvan myös hallintoviranomaisiin vaan myös esimerkiksi hallitusmuodon 10 §:ssä turvattuja niin sanottuja poliittisia perusoikeuksia. Eräistä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista voidaan lukea myös nimenomainen lausuma hallintoviranomaisten velvollisuudesta soveltaa myös ihmisoikeussopimuksia (ks. tapaukset KHO 1990 A 125, KHO 1988 A 49 ja KHO 11.1.1989 T 102).

Eräissä tapauksista perusoikeusviittaus on esiintynyt jo korkeinta hallinto-oikeutta edeltävän asteen (useimmiten lääninoikeus tai lääninhallitus) ratkaisuissa. Silti kvantitatiivisten arvioiden tekeminen perusoikeussäännösten tai ihmisoikeusmääräysten esiintymisestä lääninoikeuksien ratkaisuperusteina on vaikeaa jo sen vuoksi, etteivät nämä soveltamistilanteet välttämättä löydy asianomaisen Finlex-tietokannan (FLOT) avulla.[180]

8.1. Todettuja normiristiriitoja

Ensimmäinen tuntemani suomalainen tuomioistuinratkaisu, jossa kansallisen lain ja Suomen ratifioiman ihmisoikeussopimuksen välinen jännite on pelkistetty ristiriitatilanteeksi ja ratkaistu ihmisoikeussopimukselle selkeästi etusija antaen on *Turun arkkihiippakunnan tuomiokapitulin päätös 13.3.1991 nro 1/91*(lainvoimainen).

> "Suomessa on 4.5.1990 annetulla lailla saatettu voimaan Roomassa 4. päivänä marraskuuta 1950 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen määräykset eli Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus siten, että se on tullut

180 FLOT-tietokanta ei antanut 13.6.1991 ainuttakaan tapausta hakusanoilla yleissop-, ihmisoi-, perusoi-, perustusl-, hallitusm-, hm-, valtiopäiväj- tai vj-.

voimaan Suomessa 10.5.1990. Sopimuksen ratifioinnilla sen säännökset ovat tulleet osaksi Suomen lainsäädäntöä ja osaksi Suomen tuomioistuimissa sovellettavaa säännöstöä.

Sanottu sopimus on Suomen valtion lainsäädäntöelinten toimesta saatettu voimaan ottamatta siihen varaumaa tuomiokapitulissa noudatettavan ja kirkkolain säätämän rikosprosessin osalta ja saattamatta asiaa missään muodossa kirkon lainsäädäntöelinten käsiteltäväksi. Koska kirkkolain säännöksiä ei ole voitu muuttaa eikä varaumaa ole tehty, on syntynyt ristiriita voimassa olevan kirkkolain ja Suomen valtion voimaansaattaman ihmisoikeussopimuksen välillä. Tässä tilanteessa tuomiokapituli on harkinnut oikeaksi ottaa huomioon ihmisoikeussopimuksen määräykset.

Tuomiokapituli on tässä asiassa suorittanut kirkkolain 451 §:n säätämän esitutkinnan ja tämän jälkeen määrännyt asiassa kirkkolain 452 §:n säätämällä oikeudella syyttäjäksi tuomiokapitulin notaarin. Tuomiokapituli on siten toiminut Suomessa myös voimassa olevan kirkkolain mukaisesti ja sen säätämin valtuuksin. Tämän kirkkolain säätämän menettelyn on kuitenkin katsottava olevan ristiriidassa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta ilmenevien oikeusohjeiden kanssa.

Koska tuomiokapituli on toiminut kirkkolain silloisen tulkinnan mukaisesti eli toimittanut asiassa esitutkinnan ja päättänyt syytteen nostamisesta, ei tuomiokapituli ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan säännökset huomioon ottaen ole enää toimivaltainen antamaan asiassa lausuntoa syytteestä. Sen vuoksi tuomiokapituli jättää syytteen sillensä."

Vaikka ratkaisu ilmentää ihmisoikeusnormin suoraa soveltamista ja sääntövaikutusta, sitä sovellettaessa on käytetty sellaista ilmaisua ("ottaen huomioon"), joka olisi mahdollinen myös tulkinta- tai standardivaikutuksen yhteydessä.

Toinen tapaus, jossa ihmisoikeusnormien voi sanoa johtaneen kansallisen lain syrjäyttämiseen, on *Helsingin verolautakunnan päätös 26.3.1991* (§ 25070). Kustannus Oy Vapaa Ajattelija Ab oli määrätty suorittamaan kirkollisveroa evankelis-luterilaiselle kirkolle. Lääninoikeudelle tehdyssä valituksessa[181] yhtiö vaati kirkollisveron poistamista viitaten KP-sopimuksen 18 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan määräyksiin uskonnon ja omantunnon vapaudesta sekä Euroopan ihmisoikeustoimikunnan päätökseen tapauksessa *Darby v. Ruotsi* (valitus 11581/85).[182] Valituksen johdosta verolautakunta päätti oikaista verotusta "valituksessa vaaditulla tavalla"[183]. On huomionarvoista, että yhteisöjen kirkollisverovelvollisuus perustuu laintasoisiin normeihin[184] ja sen on korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä tulkittu koskevan myös kirkkoon kuulumattomien henkilöiden muodostamia yhteisöjä[185].

Harvinaisena esimerkkinä suomalaisesta lainkäyttöratkaisusta, jossa on nimenomaisesti sivuutettu päätöksessä mainittu ihmisoikeusmääräys, voidaan mainita *Helsingin maistraatin päätös 14.6.1989 nro 20.*

Suomen Ulkomaalaisyhdistys r.y. oli ilmoittanut tiedotuslehtensä päätoimittajaksi

---

181 Toimin tapauksessa valittajien avustajana.

182 Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *Darby case* (23.10.1990 A 187).

183 Itse päätös ei sisällä perusteluja. Sen valmistelulomakkeessa on merkintä "Es. hyv." ja syyn koodinumero, joka viittaa perusteeseen "muu syy".

184 Ks. uskonnonvapauslain (267/22) 12 §, kirkkolain (635/64) 10 ja 363-368 § sekä laki evankelisluterilaisten seurakuntien virkataloista ja rahastoista (106/66). Hallitusmuodon uskonnonvapaussäännöksiin tukeutuvasta yhteisöjen kirkollisveron kritiikistä ks. Kastari 1963 s. 303-311.

185 Ks. KHO 1935 II 2657, jossa osuuskunnan jäseninä saattoivat olla vain kirkosta ja muista uskonnollisista yhdyskunnista eronneet henkilöt; KHO 1948 I 23, jossa kaikki avoimen yhtiön yhtiömiehet olivat juutalaisen seurakunnan jäseniä; KHO 1949 II 142, jossa kaikki osakeyhtiön osakkaat olivat muhamettilaisen (islamilaisen) seurakunnan jäseniä.

henkilön, joka ei ollut Suomen kansalainen (vrt. 4.1.1919 annetun painovapauslain 1 ja 21 § ennen 1.1.1990 voimassa olleessa muodossaan).[186] Yhdistyksen mukaan KP-sopimuksen voimaansaattaminen oli muuttanut oikeustilaa siten, että sen määräykset sananvapaudesta (19 artikla) ja syrjinnän kieltämisestä (2 ja 26 artikla) olivat kumonneet painovapauslain ulkomaalaisrajoitukset.

Maistraatti pyysi asiassa oikeusministeriön – siis hallinnollisen viranomaisen – lausunnon. Ministeriö otti kantaa maistraatin ratkaistavana olleeseen oikeuskysymykseen: "Painovapauslain ulkomaalaisrajoitus ei ole tullut kumotuksi Suomen Ulkomaalaisyhdistys r.y:n kirjelmässä mainitulla yleissopimuksella" (1.6.1989 Dnro 1835/74/89).[187] Lisäksi viitattiin vireillä olevaan lainmuutokseen tavalla joka osoitti asetelman tulkitsemista normiristiriidaksi: "Painovapauslain laajentaminen ehdotetulla tavalla poistaisi painovapauslain sekä yhdistyksen kirjelmässä mainitun yleissopimuksen välistä ristiriitaa". Ministeriön lausunnon johdosta ei pyydetty yhdistyksen vastinetta.

Maistraatin päätöksen mukaan KP-sopimuksella "jonka Suomi on 23.6.1975 annetulla lailla hyväksynyt, ei ole muutettu painovapauslakia eikä se muutoinkaan ole välittömästi aiheuttanut sellaista oikeusjärjestyksen muutosta, ettei painovapauslakia tulisi näiltä osin soveltaa".

Uudenmaan lääninoikeudelle tekemässään valituksessa yhdistys suhteellisen laajasti perusteli KP-sopimuksen suoraa sovellettavuutta ja etusijaa ristiriitatilanteessa ainakin suhteessa sopimuksen voimaansaattamista vanhempaan kansalliseen lakiin.[188] Lääninoikeuden ratkaisu (31.10.1989 nro 1590/II) ansaitsee tulla lainatuksi kokonaisuudessaan[189]:

"LÄÄNINOIKEUDEN RATKAISU JA PERUSTELUT

Lääninoikeus hylkää valituksen.

Perustelut

Syytä maistraatin päätöksen muuttamiseen ei ole ilmennyt.

Sovelletut oikeusohjeet

Painovapauslaki 1, 5, 7, 19 ja 21 §"[190]

---

186 Toimin jutun eri vaiheissa yhteistyössä yhdistyksen kanssa.

187 Vrt. saman ministeriön vajaata vuotta myöhemmin antama lausunto (7.5.1990 nro 323/45/90): "Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen... kokoontumisvapautta koskeva 15 artiklan 1 kappale, ... voivat olla välittömästi sovellettavissa olevia oikeusohjeita... Tämän vuoksi näiden artiklojen ja Suomen voimassa olevan lain välinen ristiriita voitaisiin tässä vaiheessa poistaa yksinkertaisimmin siten, että eduskunta hyväksyisi nämä määräykset VJ 69 §:n 1 momentin nojalla lainsäädännön alaan kuuluvina. Tällöin sopimuksen hyväksymisestä annettu laki kumoaisi voimaan tullessaan välittömästi ne aikaisemman lain säännökset, jotka olisivat ristiriidassa sanottujen sopimuksen määräysten kanssa. Kokoontumis- ja ilmaisuvapautta koskevien 15 artiklan 1 kappaleen,... osalta tämä merkitsisi – ennen muuta yhdistyslain tarjoamaan analogiaan tukeutuen – sitä, että yleisen kokouksen saisi yleisistä kokouksista annetun lain 2 §:stä (1332/89) poiketen järjestää 15 vuotta täyttänyt alaikäinen....".

188 Valituksessa muun ohessa selvitettiin, ettei yksikään ylimpien oikeusasteiden ratkaisu tukenut maistraatin kantaa, jonka mukaan sopimusmääräys voitaisiin sivuuttaa ristiriitatilanteessa, ja että korkeimmalla hallinto-oikeudella jo tuolloin oli kaksi ihmisoikeussopimuksiin viittaavaa ratkaisua.

189 Päätöksen kertoelmaosassa referoitiin maistraatin päätös, mukaan lukien viittaus KP-sopimukseen, sekä yhdistyksen valituksen pääsisältö. Tuossa yhteydessä mainittiin KP-sopimuksen ohella myös Pariisin rauhansopimus.

190 Jutussa ei valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, koska yhdistyksellä ei ollut 1.1.1990 voimaan tulleen lainmuutoksen (1333/89) vuoksi enää oikeussuojan tarvetta. Sittemmin annettu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu yhdistyslain ulkomaalaisrajoituksista (ks. tapaus KHO 1990 A 125) perustui ulkomaalaisten mahdollisuuteen hankkia maan hallituksen lupa toiminnalleen yhdistyksessä. Painovapauslain ulkomaalaisrajoituksiin ei liittynyt mitään tällaista mahdollisuutta, joten KP-sopimuksen ja kansallisen lain välistä ristiriitaa olisi ollut vaikea kiertää.

8.2. Muita perusoikeus- ja ihmisoikeustapauksia

Euroopan ihmisoikeussopimukseen viitattiin *Uudenmaan lääninoikeuden ratkaisuissa 22.1.1991* (7225/5400/90 ja 7226/5400/90), joissa pysytettiin Suomen Tukholmassa toimivan suurlähetystön päätökset ulkomaanpassin epäämisestä kahdelta Ruotsissa asuvalta Suomen kansalaiselta. Viittauksesta huolimatta lääninoikeus ei lainkaan perustellut, miksi passin epääminen passilain (642/86) 9 §:n 1 momentin väljän sanamuodon ("voidaan evätä") nojalla oli sopusoinnussa ihmisoikeussopimuksen kanssa.[191] Lääninoikeus tyytyi toteamaan, ettei itse lakitekstin ja sopimusmääräyksen välillä ollut suoranaista ristiriitaa, ja sivuutti siten valittajan *oikeuden* saada ulkomaanpassi:

"P on syntynyt... ja on Suomen kansalainen. Passi voidaan evätä henkilöltä, joka on 17 mutta ei 30 vuotta täyttänyt asevelvollinen, jos hän ei osoita, ettei asevelvollisuus ole esteenä passin antamiselle. Tämä passilain 9 §:n 1 momentin 6 kohdan säännös ei ole ristiriidassa Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen[192] kanssa."

Myönteisenä esimerkkinä hallinnollisten viranomaisten mahdollisuuksista soveltaa tai ainakin olla loukkaamatta ihmisoikeusnormeja voidaan mainita *Helsingin poliisilaitoksen menettely 10.12.1988* järjestetyn mielenosoituksen yhteydessä.

> Suomen Ulkomaalaisyhdistys r.y.:n eräät aktiivit jättivät Helsingin poliisilaitokselle ilmoituksen aikomuksestaan järjestää mielenosoitus yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen hyväksymisen 40-vuotispäivänä 10.12.1988.[193] Ilmoituksessa korostettiin, etteivät mielenosoituksen järjestäjät olleet Suomen kansalaisia (vrt. 20.2.1907 annetun kokouslain 1 ja 2 § ennen 1.1.1990 voimassa olleessa muodossaan sekä 9 §:n 4 kohta ja 12 §). Ilmoitukseen liitetyssä muistiossa viitattiin muun muassa KP-sopimuksen määräyksiin perusteluna kannalle, jonka mukaan kokouslain ulkomaalaisrajoitus ei ollut enää voimassa.
>
> Poliisiviranomaiset ilmoittivat jo ennalta, etteivät ne tulisi puuttumaan asiaan.[194] Mielenosoitusta seuraamaan saapui poliisipartio, jonka edustaja viittasi lehdistölle antamissaan lausunnoissa ihmisoikeussopimuksiin poliisin menettelyn perustana.[195]

Sisäasiainministeriön päätöksessä 8.1.1991 (1854/623/90) viitataan otsakkeen "Sovelletut oikeusohjeet" alla yksinomaan KP-sopimuksen 2 artiklaan, mikä ilmentää paitsi ihmisoikeusmääräyksen *suoraa sovellettavuutta* ja *sääntövaikutusta* myös sitä, että ainakin joissain tapauksissa ihmisoikeusnormi voi toimia ratkaisuperusteena ilman että samalla olisi lainkaan

---

191 Tällainen arviointi olisi ollut erityisen perusteltua sen vuoksi, että Suomen passilaki oli kohdannut runsaasti arvostelua KP-sopimusta valvovassa ihmisoikeuskomiteassa käsiteltäessä lokakuussa 1990 Suomen kolmatta määräaikaiskertomusta. Ks. YK-asiakirjat CCPR/C/SR.1015 (erityisesti kappaleet 60-66) ja CCPR/C/SR.1016 (erityisesti kappaleet 21, 35-36, 64 ja 68).

192 Valituksessa oli vedottu vuodelta 1963 olevan neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklaan.

193 Toimin asiassa yhteistyössä asianomaisten kanssa.

194 Ilta-Sanomat 9.12.1988 ("Ulkomaalaismielenosoitus sallitaan – Poliisilaitos ei aio provosoitua", apulaispoliisimestari *Johan Rinteen* lausunto).

195 Ks. esim. Helsingin Sanomat 11.12.1988 ("Suomessa asuvat ulkomaalaiset peräsivät itselleen ihmisoikeuksia"): "'Suomi on allekirjoittanut kansainvälisiä sopimuksia, joiden mukaan jokaisella on oikeus tuoda mielipiteensä esiin. Poliisi ei tällaisissa tapauksissa lähde tulkitsemaan kokoontumislakia', ylikomisario Göran Wiksten sanoi."

tarpeen tukeutua oikeusjärjestyksen sisältämiin kansallisiin normeihin.[196]

> KP-sopimusta valvova ihmisoikeuskomitea oli yksilövalituksen 291/1988 (*Torres v. Suomi)* johdosta todennut Suomen loukanneen yleissopimuksen 9 (4) artiklaa ja olevan velvollinen hyvittämään valittajan kärsimän loukkauksen (ks. YK-asiakirja CCPR/C/38/D/291/1988). Kun valtion puolelta ei ollut tehty ehdotusta hyvityksen laadusta, valittaja vaati rahallista korvausta. Sisäasiainministeriö:
>
> "Mario Ines Torres ei ollut voinut saattaa ulkomaalaislain tuolloin voimassa olleiden säännöksien nojalla 8-15.10.1987, 3-10.12.1987 ja 5-10.1.1988 tapahtuneiden vapaudenriistojen laillisuutta tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämän vuoksi sisäasiainministeriö harkitsee oikeaksi vaatimukset enemmälti hyläten suorittaa Torresille korvauksena 7000 markkaa." Lisäksi todettiin ulkomaalaislakia sittemmin muutetun (ks. laki 408/90).[197]

Sisäasiainministeriön päätöksessä 17.12.1987 (1182/662/87) viitattiin hallitusmuodon 10 §:n säännökseen perusteena niin sanottujen yhden hengen mielenosoitusten sallittavuudelle:

> "Mielenosoitusoikeuden tulkitaan sisältyvän Hallitusmuodon 10 §:ssä yleisenä kansalaisoikeutena säänneltyyn sananvapauteen (ilmaisuvapauteen) ja kokoontumisvapauteen.
>
> Kantelutapauksessa on kysymys ns. yhden miehen mielenosoituksesta. Sitä on tarkasteltava pelkästään ilmaisuvapautta koskevana kysymyksenä, joten kokoontumisoikeuteen kuuluvat näkökohdat jäävät tämän tapauksen ratkaisussa syrjään.
>
> ... Sisäasiainministeriö on ratkaissut asian ja katsoo, ettei poliisilla ole ollut laillisia perusteita L:n kiinniottamiseen."

8.3. Yli klassisten vapausoikeuksien piirin

Niin tuomioistuinten kuin hallinnollistenkin viranomaisten tähänastiset viittaukset ihmisoikeussopimuksiin ovat kohdistuneet perinteisiin vapausoikeuksiin, lähinnä KP-sopimukseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tämä ei merkitse, ettei TSS-oikeuksia koskevilla perusoikeussäännöksillä tai ihmisoikeusmääräyksillä voisi olla sovellettavuutta suomalaisissakin tuomioistuimissa. Osittain nykyinen tilanne selittyy ihmisoikeussopimuksiin viittaamisen perinteiden puuttumisella, osittain taas TSS-oikeuksia koskevien nykyisten ihmisoikeussopimusten (lähinnä YK:n TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja) sellaisella sisällöllä ja kirjoittamistavalla, joka tarjoaa esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimusta huonommat lähtökohdat sopimusmääräyksiin tukeutuvalle asianajolle.

Yksittäisenä esimerkkinä yrityksestä tukeutua TSS-sopimukseen suomalaisessa valitusprosessissa viittaan *Helsingin kaupungin asuntolautakunnan päätökseen 31.7.1990 § 207* ja *Helsingin kaupunginhallituksen päätökseen 28.1.1991 § 236.*

> Å:n puolisot olivat vuonna 1979 saaneet mustalaisväestön asunto-olojen parantamisesta annetun lain (713/75) tarkoittamaa erityisasuntolainaa asunnon hankkimiseksi Helsingistä. Sittemmin laina oli maksettu kokonaan takaisin.
>
> Vuonna 1988 Å:n perhe päätti muuttaa pois Helsingistä. Ennakkotiedustelun johdos-

---

196 Tällainen tilanne osoittaa yhdysvaltalaisessa doktriinissa käytetyn "self-executing" -tyyppisen sopimusmääräyksen ankarimpienkin kriteerien täyttymistä. Vaikka en pidäkään kyseisen doktriinin omaksumista Suomeen perusteltuna, on huomionarvoista että 2 artikla ei sisälly KP-sopimuksen III osaan, joka sisältää varsinaiset ihmisoikeusmääräykset ja jota on kirjallisuudessa pidetty self-executing -luonteisena (ks. esim. Joutsamo 1982 s. 443). Toisaalta ratkaisussa olisi voitu viitata myös varsinaiseen ihmisoikeusmääräykseen, KP-sopimuksen 9 (5) artiklaan, sekä kansallisena säännöksenä hallitusmuodon 70.2 §:ään.

197 Sisäasiainministeriön päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

ta Helsingin kaupunki ilmoitti lunastavansa heidän asuntonsa mainitun lain nojalla määräytyvällä hinnalla, joka oli noin neljännes asunnonvälittäjän arvion mukaisesta käyvästä hinnasta.

Å:n perhe totesi, ettei sillä ollut taloudellisia mahdollisuutta hankkia toiselta paikkakunnalta omistusasuntoa, jos kaupunki lunastaisi vanhan asunnon. Yritykset hankkia vuokra-asunto kilpistyivät joko vapaiden markkinoiden vuokranantajien haluttomuuteen vuokrata asuntoa Å:n perheelle tai siihen, että perhe omisti Helsingissä asunnon.

Maaliskuussa 1990 tehdyssä uudessa hakemuksessa kaupungin asuntolautakunnalle ja sittemmin tehdyssä valituksessa lautakunnan päätöksestä kaupunginhallitukselle Å:n puolisot vetosivat muun muassa TSS-sopimuksen 11 artiklan määräykseen oikeudesta asuntoon, rotusyrjinnän vastaiseen yleissopimukseen[198], KP-sopimuksen 26 artiklan syrjintäkieltoon ja 12 artiklan liikkumisvapausmääräykseen sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan liikkumisvapausmääräykseen ja vastaavasti hallitusmuodon 7 §:n säännökseen.

Asuntolautakunta hylkäsi hakemuksen ilman perusteluja. Kaupunginhallitus jätti valituksen tutkimatta sillä perusteella, että kyseessä oli asian valmisteluun rinnastettava periaatepäätös[199], joka ei ole valituskelpoinen (ks. kunnallislain 953/76 139.3 §).[200]

Toinen esimerkki yrityksistä laajentaa ihmisoikeussopimusten soveltamista perinteisten vapausoikeuksien ulkopuolelle on kansallisten ja muiden vähemmistöjen suojelua koskevaan KP-sopimuksen 27 artiklan määräykseen tukeutuminen. *Lapin lääninhallituksen päätöksen 10.5.1991* (U 336) kertoelmaosaan on sisällytetty viittaus KP-sopimukseen ja yleissopimuksen noudattamista valvovan ihmisoikeuskomitean ratkaisuun tapauksessa *Kitok v. Ruotsi* (valitus 197/1985, Report 1988 s. 221-230)[201] selostettaessa valittajien vaatimuksia. Muun muassa useiden saamelaisten poromiesten valituksen mukaan Inarin kunnanhallituksen maa-aineslain (555/81) nojalla antama päätös sallia rakennuskiven louhiminen porojen laiduntamisen ja poroerotuksen kannalta tärkeällä alueella loukkaa sekä KP-sopimuksen 27 artiklan määräystä kansallisten vähemmistöjen suojelusta että rotusyrjinnän vastaista yleissopimusta. Lääninhallitus hylkäsi valituksen, ja asiassa on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.[202]

KP-sopimuksen 27 artiklan määräys olisi ollut relevantti myös *vakuutusoikeuden ratkaisussa 11.10.1990* (nro 03998/90/2685). Romaninaiselta oli evätty työttömyyspäiväraha sen vuoksi, että tämä oli kieltäytynyt puistoalueiden raivaustyöstä. Nainen vetosi romaniasun pitämistä edellyttäviin kulttuurinsa lakeihin ja korosti kieltäytyvänsä ainoastaan työvaatteiden käyttöä edellyttävästä ulkotyöstä. Hänen vanhempansa ja isovanhempansa asuivat samalla paikkakunnalla ja "valkolaisten vaatteissa" kulkeminen olisi heitä kohtaan suuri loukkaus. Työvoimatoi-

198 Asuntotuotantolakia (247/66) oli muutettu siten, että sen nojalla saadun lainan takaisinmaksu vapautti omistajan asuntoon kohdistuvista käyttö- ja luovutusrajoituksista. Siten mustalaisväestön erityisasuntolainan saajiin kohdistui muita rahoitusmuotoja ankarammat rajoitukset.

199 Periaatepäätösten valituskelpoisuudesta ks. Pohjolainen – Tarukannel 1990 s. 135-137.

200 Käytännössä asuntoa on mahdoton myydä, ellei kaupunki ole luopunut lunastusoikeuden käytöstä. Asian valmisteluun "rinnastettava" "periaatepäätös" estää siten valitusoikeuden käytön missään muussakaan vaiheessa. Kaupunginhallituksen päätöksestä on valitettu Uudenmaan lääninoikeuteen. Olen toiminut tapauksessa Å:n perheen asiamiehenä asuntolautakunnalle tehdystä uudesta hakemuksesta lähtien. Valitusprosessin kestäessä säädettiin laki mustalaisväestön asunto-olojen parantamisesta annetun lain muuttamisesta (531/91), jolla kunnan lunastusoikeus on säädetty päättymään erityisasuntolainan tultua kokonaan takaisin maksetuksi (ks. 9 e §:n 2 ja 3 momentti). Laki tuli voimaan 1.4.1991.

201 Päätöksen mukaan Ruotsin saamelaiset ovat KP-sopimuksen 27 artiklan tarkoittama vähemmistö ja poronhoito kuuluu olennaisena osana saamelaiskulttuuriin ja siten sopimuksen 27 artiklan tarkoittaman suojan piiriin.

202 Toimin jatkovalituksen laadinnassa yhteistyössä valittajien kanssa.

mikunta katsoi kulttuuriperinteen olevan "ristiriidassa" työllisyyslain ja työttömyysturvalain kanssa ja ehdotti valituksen hylkäämistä. Työttömyysturvalautakunta ja vakuutusoikeus seurasivat työvoimatoimikunnan kantaa ilman omia asiaperusteluja. Vakuutusoikeudelle tehdyssä valituksessa esiintyi viittaus toisaalta Kansainvälisen työjärjestön yleissopimukseen numero 169 ja toisaalta rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen voimaansaattamiseen liittyvään eduskunnan lakivaliokunnan lausumaan, jonka mukaan nykyisin rikoslain 13 luvun 6 §:n säännöksessä oleva *syrjinnän* kriminalisointi kattaa myös kansalliseen tai etniseen alkuperään liittyvään pukeutumiseen perustuvan syrjinnän (LaVM 6/1970 vp.). Vakuutusoikeus ei sisällyttänyt päätökseensä viittauksia ihmisoikeussopimuksiin.[203]

Liisa Heinonen (1991) on selvityksessään työttömyysturvan työvoimapoliittisista edellytyksistä paikallistanut useita vähintäänkin potentiaalisia ihmisoikeus- ja perusoikeusongelmia työttömyysturvan myöntämistä ja epäämistä koskevassa työttömyysturvalautakunnan ja vakuutusoikeuden ratkaisukäytännössä (ks. s. 39, 117, 174, 179-185 ja 191-193). Hän viittaa muun muassa työttömyysturvalautakunnan päätökseen, jonka mukaan muun kuin heimoasun käytöstä kieltäytynyt ja siksi ilman työtä virvoitusjuomatehtaan pullonlajittelijana jäänyt henkilö olisi itse aiheuttanut työttömyytensä (s. 38-39).

9. Näkökohtia ylimpien lainvalvojien perusoikeus- ja ihmisoikeusvalvonnasta

Ylimmät lainvalvojat, käytännössä erityisesti *eduskunnan oikeusasiamies,* ovat ratkaisuissaan korostaneet hallintoviranomaisten velvollisuutta noudattaa hallitusmuodon perusoikeussäännöksiä ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Lainvalvojien toiminta ei *aina* ole oikeusnormien soveltamista yksittäisen tapauksen ratkaisemisessa vaan eri muodoissa tapahtuvaa viranomaisiin kohdistuvaa ohjausta. Esimerkiksi *virkasyyteasioissa* oikeusasiamiehen (tai oikeuskanslerin) päätös on kuitenkin oikeusnormien soveltamista yksittäiseen tapaukseen (ks. Hidén 1970 s. 223-255). Joissain tapauksissa lainvalvojien kannanotto sisältää nimenomaisen toteamuksen viranomaisen menettelyn virheellisyydestä perusoikeus- tai ihmisoikeusnormin noudattamatta jättämisen vuoksi. Seuraavassa tyydyn tarkastelemaan eduskunnan oikeusasiamiehen aivan viime vuosien ratkaisukäytäntöä, joka on merkinnyt ihmisoikeussopimusten läpimurtoa. Samalla esitän eräitä rinnakkaisia havaintoja myös valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisuista.

9.1. Lähtökohtia ja ensimmäiset ihmisoikeusviittaukset

Joitakin lukumäärätietoja. Merja Karin (1979 s. 30 ja 40) mukaan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin kertomuksissa vuosilta 1948-1977 oli yhdeksän ratkaisua, joissa oli nimenomaisesti sovellettu perusoikeussäännöstä. Oikeusasiamiehen ratkaisuja näistä oli seitsemän, joista ensimmäinen oli vuodelta 1964.[204] Oikeuskanslerin ensimmäinen

---

203 Vakuutusoikeuden asiakirjavihko 03998/90/2c.

204 Karin aineisto alkaa vuodesta 1948, mistä syystä siihen ei sisälly oikeusasiamiehen 16.6.1930 valtioneuvostolle lähettämä kirje, jossa hallitusmuodon 10 §:n säännökseen nimenomaisesti viitaten todettiin "sekä perustuslain että painovapauslain vastaiseksi" sisäasiainministeriön Vaasan läänin maaherralle antama kehotus estää sanomalehti Työn Äänen painattaminen. Ks. EOAK 1930 s. 21.

perusoikeussovellutus Karin aineistossa oli vuodelta 1971.[205]

Kolmivuotiskautena 1988-1990 ainakin 26 eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa viitattiin nimenomaisesti yhteen tai useampaan ihmisoikeusasiakirjaan. Neljää lukuun ottamatta kaikissa ratkaisuissa mainittiin KP-sopimuksen yksilöity määräys, mutta lisääntyvässä määrin viitattiin myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen (7 ratkaisua). Kuudessa näistä 26 päätöksestä viitattiin myös hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin, minkä lisäksi samana aikana ainakin yhdessä ratkaisussa viitattiin perusoikeussäännökseen ilman yhdenkään ihmisoikeusasiakirjan mainitsemista.

Lauri Lehtimaja (1990 s. 94) on todennut eduskunnan oikeusasiamiehen olevan tuomioistuimia paremmassa asemassa ihmisoikeussopimusten hyödyntäjänä. Ensinnäkin oikeusasiamiehen valtiosääntöoikeudellinen asema liittyy suoraan ihmisoikeuksien oikeudelliseen suojaamiseen. Toiseksi oikeusasiamiehen argumentaatio on avointa ja epämuodollista, muun muassa koska oikeusasiamies on "lähellä yksilöä". Ja kolmanneksi oikeusasiamiehen henkilöllä on huomattava osuus, missä yhteydessä Lehtimaja viittaa *Olavi Heinosen* edelläkävijäasemaan. Lehtimajan mainitsemat tekijät voivat selittää myös, miksi valtioneuvoston oikeuskansleri ei ole ryhtynyt vastaavalla tavalla ihmisoikeussopimusten soveltamisen edelläkävijäksi.

Ihmisoikeussopimuksiin on eduskunnan oikeusasiamiehen käytännössä viitattu ainakin jo vuonna 1976. *Ratkaisussa 31.3.1976* (Dnro 638/75, EOAK 1976 s. 78-81) *oikeusasiamies (Jorma S. Aalto)* mainitsi hallitusmuodon 5 §:n ohella myös rotusyrjinnän vastaiseen yleissopimukseen ja ILO-sopimukseen nro 111 työmarkkinoilla ja ammatinharjoittamisen yhteydessä tapahtuvasta syrjinnästä. Varhainen viittaus KP-sopimukseen esiintyy *eduskunnan oikeusasiamiehen* (Jorma S. Aalto) *ratkaisussa* 4.10.1982 (Dnro 1186/82), jossa todettiin hallitusmuodon ja KP-sopimuksen suojaavan kansalaisen uskonnollista tai eettistä vakaumusta, "josta hän henkilökohtaisesti ei yleensä ole velvollinen tekemään selkoa kenellekään viranomaiselle".

9.2. Todettuja normiristiriitoja

Eduskunnan oikeusasiamiehen (Olavi Heinonen) *kirjeessä valtioneuvostolle 14.5.1987* (Dnro 826/2/87; EOAK 1987 s. 30-31; ks. myös Lehtimaja 1990 s. 99-100) todettiin oikeusasiamiehen johtosäännön 8 §:ään viitaten, että sotilaskurinpitolain (331/83) 34.1 §:ssä säädetty valituskielto kurinpitomenettelyssä määrätystä arestirangaistuksesta "näyttäisi... olevan ristiriidassa Suomea velvoittavan yleissopimuksen 9 artiklan 4 kohdan kanssa". Kirjeessä viitattiin kannanoton perusteena paitsi KP-sopimuksen tekstiin myös yleissopimuksen noudattamista valvovan ihmisoikeuskomitean kannanottoihin. Esitys ei johtanut lainsäädäntötoimiin ennen kuin ihmisoikeuskomitea oli Suomeen kohdistuvan yksilövalituksen johdosta nimenomaisesti todennut sopimusta loukatun (valitus 265/1987, *Vuolanne v. Suomi*)[206] ja Suomi oli allekirjoittanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen.[207]

---

205 Karin aineistoon ei sisälly ns. Kemin tapahtumiin liittyvä oikeuskanslerin virkasyytekehotus, jossa viitattiin hallitusmuodon 10 §:n säännökseen (ks. tapaus KKO 1952 II 74). Perusoikeusviittausta ei ole sisällytetty oikeuskanslerin kertomukseen, mikä oli Karin käyttämä kriteeri (ks. OKaK 1949 s. 36). Vuodelta 1929 oleva viittaus hallitusmuodon 12 §:n säännökseen (OKaK 1929 s. 110-111) on puolestaan Karin tarkastelemaa ajanjaksoa varhaisempi.

206 Kuten Lehtimaja (1990 s. 100) huomauttaa, Suomen hallitus esitti tässä prosessissa oikeusasiamiehen kannasta poikkeavan tulkinnan KP-sopimuksen 9 (4) artiklan soveltamisalasta.

207 Näihin kahteen seikkaan, mutta ei oikeusasiamiehen kannanottoon, viitataan myös lainmuutosta koskevassa hallituksen esityksessä eduskunnalle (HE 100/1989 vp.). Sotilaskurinpitolain täydentä-

Vastaavasti *24.9.1990 apulaisoikeusasiamies (Pirkko K. Koskinen)* totesi yksittäisen kantelun (Dnro 1063/4/90) johdosta antamassaan päätöksessä pakkokeinolain (450/87) olevan ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklasta (sananvapaus) seuraavan rajoitusten täsmällisyys- ja yksityiskohtaisuusvaatimuksen kanssa: "En katso pakkokeinolain kosketelluilta osin nykyisessä muodossaan täyttävän tätä ehtoa." Päätöksessä viitattiin myös hallitusmuodon 10 §:n säännökseen ja KP-sopimuksen 19 artiklaan. Samassa yhteydessä apulaisoikeusasiamies teki valtioneuvostolle esityksen pakkokeinolain täydentämiseksi "siten, että tiedotusvälineiden uutislähdesuoja tulee turvatuksi myös paikkaan ja henkilöön kohdistuvassa etsinnässä".[208]

9.3. Syyttäjästä neuvonantajaksi

Oikeusasiamies toimii nykyisin harvoin aloitteentekijänä silloin, kun viranomainen on menetellyt selvästi lainvastaisesti. Virkasyytekehotuksia annetaan hyvin pidättyvästi, ja oikeusasiamiehen on sanottu siirtyneen "minimaalisen intervention" linjalle (Lehtimaja 1990 s. 96). Myös ihmisoikeus- ja perusoikeusnormeihin tukeudutaan oikeusasiamiehen käytännössä lähinnä yleisluontoisen kritiikin tai viranomaiseen tai yksittäiseen virkamieheen kohdistettavan huomautuksen perusteena. Oikeusasiamiesinstituutio on kehittynyt syyttäjästä neuvonantajaksi ja ohjauksen antajaksi (Lehtimaja 1990 s. 96).

Esimerkiksi *oikeusasiamiehen (Jacob Söderman) ratkaisussa* 18.5.1990 (Dnro 709/4/88) tyydyttiin antamaan "vakava huomautus" sisäasiainministeriön poliisiosastolle, vaikka sen ulkomaalaistoimiston (sittemmin muihin tehtäviin samalla osastolla siirtyneen) tarkastajan todettiin menetelleen useissa suhteissa lainvastaisesti. Ratkaisussa viitattiin muun muassa KP-sopimuksen 2 ja 13 artikloihin sekä valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 80/68).[209]

Apulaisoikeusasiamiehen (Pirkko K. Koskinen) *päätöksessä* 31.3.1989 (Dnro 413/4/89) annettiin KP-sopimuksen 14 artiklan nojalla huomautus poliisimiehelle, joka oli evännyt törkeästä rikoksesta syytetyltä henkilöltä esitutkinta-avustajan.

Mitään periaatteellista estettä ei ole virkasyytteen nostamiselle perusoikeus- tai ihmisoikeusnormin nojalla. Sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin (ks. kertomus vuodelta 1949 s. 36

---

minen valitusoikeutta tuomioistuimelle koskevilla säännöksillä (laki 374/90) tuli voimaan 1.5.1990 eli juuri ennen Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointia. Vastauksessaan Suomen Varusmiesliitto ry:n kanteluun oikeusasiamies (Olavi Heinonen) piti hallituksen esityksen antamista eduskunnalle 1.9.1989 riittävän nopeana toimenpiteenä ihmisoikeuskomitean päätöksen täytäntöönpanemiseksi. Päätöksessä (21.9.1989 Dnro 865/4/89) viitattiin sekä KP-sopimukseen että Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

208 Kantelu liittyi Helsingin Sanomain toimituksessa 14.6.1990 tapahtuneeseen kotietsintäyritykseen.

209 Ks. vastaavasti OKaK 1988 s. 78-79: "Sisäasiainministeriön poliisiosaston ulkomaalaistoimistossa tarkastajana toimineelle annettu kahdessa tapauksessa huomautus sen johdosta, että hän oli laiminlyönyt valitusasian kiireellisen käsittelyn. Vaikka ulkomaalaislain 33 §:n 1 momentin mukaan muun ohella säilöönottoajan pidentämistä koskevasta päätöksestä tehty valitus on käsiteltävä kiireellisenä, valitusasiakirjat ja sisäasiainministeriön lausunto oli toimitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen toisessa tapauksessa yli kahdeksan ja toisessa tapauksessa yli kymmenen kuukautta sen jälkeen, kun valituskirjelmä oli saapunut ministeriöön." Kumpikaan 3.6.1988 annetuista oikeuskansleri Jorma S. Aallon päätöksistä (Dnrot 16/d 1987 ja 17/d 1987) ei sisältänyt viittausta KP-sopimuksen 9 (4) artiklaan, jossa käytetään käsitettä "viipymättä" (without delay). Molemmissa tapauksessa kantelijana oli ulkomaalaiskuraattori (*Tarja Summa*), ja ministeriö toimitti valituskirjelmän korkeimpaan hallinto-oikeuteen vasta kantelun tekemisen jälkeen.

ja KKO 1952 II 74; ns. Kemin tapahtumat) että eduskunnan oikeusasiamiehen (ks. kertomus vuodelta 1971 s. 37; ns. šaahimielenosoitukset) käytännöstä löytyy tapaus, jossa hallitusmuodon 10 §:n perusoikeussäännöksen rikkominen on johtanut virkasyytteeseen. Eduskunnan oikeusasiamiehen kehotukseen perustui virkasyyte myös tapauksessa KKO 1973 II 73 – tietääkseni ainoa ratkaisu, jossa korkein oikeus on rangaissut perusoikeuden loukkaamisesta virkavirheenä. 210

Tässä yhteydessä on syytä viitata *apulaisoikeuskanslerin (Jukka Pasanen) päätökseen 12.1.1988* (Dnro 513/a 1987; OKaK 1988 s. 108-113), joka on *abstraktina* kannanottona vahvimpia perusoikeusviittauksia oikeuskanslerin käytännössä. Kantelijat olivat väittäneet puhelinkeskustelujaan kuunnellun ja nauhoitetun heidän ollessaan keskusrikospoliisin pidättäminä. Päätöksessä todettiin:

"... Hallitusmuodon 12 §:n mukaan puhelinsalaisuus on loukkaamaton, mikäli siitä ei ole laissa poikkeusta säädetty... Hallitusmuodossa turvatusta puhelinsalaisuuden loukkaamattomuudesta voidaan tehdä poikkeuksia ainoastaan lailla. Tämän vuoksi katson, että poliisin toimesta tapahtuva rikoksesta epäillyn puhelinkeskustelun salassa tapahtuva kuunteleminen ja nauhoittaminen on rikosoikeudellisesti arvioitava virkarikoksena ja rikoslain 38 luvun 8 §:ssä tarkoitettuna puhelinsalaisuuden loukkauksena."211

Perusoikeussäännösten oikeudellista sitovuutta korostavan periaatekannanoton ohella päätös sisälsi lausuman, jonka mukaan oli jäänyt näyttämättä, että puhelinsalaisuutta olisi kantelijoiden *konkreettisissa* tapauksissa loukattu. Apulaisoikeuskansleri ei nähnyt "puoleltaan" aihetta syytetoimiin ja lähetti päätöksestään jäljennöksen sille kaupunginviskaalille, jonka syyteharkinnassa tutkinta-aineisto oli.

Ei ole yllättävää, että syyttäjä päätti olla nostamatta syytettä. Sen sijaan yllättävää on, että kantelijat itse päätyivät nostamaan hallitusmuodon 93 §:n säännökseen tukeutuen syytteen asianomaisia poliisimiehiä vastaan ja että alioikeus ja hovioikeus tuomitsivat syytetyt rangaistuksiin.212

Ylimpien lainvalvojien "minimaalisen intervention" linja voi olla tehokas yleisen perusoikeus- ja ihmisoikeustietoisuuden kehittämisessä. Samalla se saattaa kuitenkin yksittäisessä tapauksessa heikentää kantelijan oikeussuojaa, kun kyseessä on syyteharkinnassa oleva tapaus tai ylipäätään asia, jossa syyteoikeus ei ole vanhentunut. Jos oikeusasiamies ja oikeuskansleri omaksuvat pidättyvän suhtautumisen virkasyytekehotusten antamiseen, heidän tulisi olla sitäkin varovaisempia kannan ottamisessa näytön riittävyyteen ja välttää millään tavoin ilmaisemasta, että syytettä ei tule nostaa. Esimerkiksi nyt kommentoitavassa tapauksessa olisi voitu ottaa kantaa vain abstraktilla (säädös-) tasolla ja sen jälkeen todeta konkreettisen tapauksen olevan asianomaisen syyttäjän syyteharkinnassa.213

---

210 Toisin kuin oikeusasiamiehen syytekehotuksessa korkeimman oikeuden päätöksessä ei ole nimenomaista viittausta hallitusmuodon 5 §:n säännökseen.

211 Ratkaisussa ei viitattu ihmisoikeussopimuksiin. Vastaavan kantelun johdosta eduskunnan oikeusasiamies olisi todennäköisesti viitannut KP-sopimuksen 17 artiklaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan sekä selostanut viimeksi mainitun sopimusmääräyksen kansainvälistä soveltamiskäytäntöä. -Ratkaisua on mielenkiintoista verrata oikeuskanslerin (*Kai Korte*) päätökseen 7.3.1983 (Dnro 1417/a 1982) Helsinki-Vantaan lentoasemalla tapahtuneesta puhelujen systemaattisesta nauhoittamisesta. Vaikka järjestelmä perustui vain ilmailuhallituksen ohjeisiin (eikä lakiin), oikeuskansleri katsoi, että puhelujen nauhoittaminen ja kuuntelu oli "järjestetty niin, ettei se loukkaa hallitusmuodon 12 §:ssä säädettyä puhelinsalaisuuden periaatetta". Ratkaisua on kritisoinut Hidén (1989).

212 Helsingin RO 8.3.1989 R 88/2111 ja Helsingin HO 27.6.1991 R 89/810.

213 Toinen vastaava esimerkki oikeuskanslerin käytännöstä on oikeuskansleri *Kai Kortteen ratkaisu 17.12.1984* (Dnro 736/a 1984). Ylipormestari I oli vuoden 1983 eduskuntavaalien yhteydessä poistattanut erään valitsijayhdistyksen kaikki julisteet Helsingin kaupungin vaalimainostelineistä. P ja L

9.4. Ihmisoikeusnormien sääntövaikutus

Sekä oikeuskanslerin että oikeusasiamiehen käytännössä esiintyy tapauksia, joissa perusoikeus- tai ihmisoikeusnormeihin on suhtauduttu *sääntöinä,* jotka tarvittaessa estävät lakia alemmanasteisen normin soveltamisen. Esimerkiksi vangin uskonnonvapautta koskeneessa *oikeusasiamiehen (Risto Leskinen) ratkaisussa 30.10.1968* (Dnro 497/67; EOAK 1968 s. 21-25) viitattiin hallitusmuodon 8 §:n ja 92.2 §:n säännöksiin.

KP-sopimuksen 14 (2) artiklan sääntövaikutukseen viitattiin *apulaisoikeusasiamiehen* (Pirkko K. Koskinen) *ratkaisussa 9.11.1988* (Dnrot 757 ja 1178/4/86):

"Lääkintöhallituksen yleiskirje ei voi kumota edellä selostettua tasapuolisuussääntöä eikä sillä voida perustella todistustaakan kääntämistä esitutkinnassa rikoksesta epäillyn vahingoksi. Vapauttavan näytön hankkimisvelvollisuus voidaan näet johtaa suoraan edellä selostetusta syyttömyysoletuksesta, joka on kirjattu mainitun yleissopimuksen 14 artiklan 2 kohtaan. Kun yleissopimus on saatettu eduskunnan säätämällä lailla voimaan, alempitasoiset säädökset kuten lääkintöhallituksen yleiskirje eivät luonnollisestikaan voi syrjäyttää sen määräyksiä."

Vastaava viittaus hallitusmuodon 10 §:n perusoikeussäännökseen sisältyy *apulaisoikeusasiamiehen varamiehen (Kyösti Tolvanen) päätökseen 5.9.1986* (Dnro 1614/4/85, EOAK 1986 s. 41-45). Helsingin keskusvankilan johtajan todettiin menetelleen HM 10 §:n ja rangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen 2 luvun 5.3 §:n vastaisesti kieltäessään vankeja vastaanottamasta eräitä Suomessa yleisesti myynnissä olevia ulkomaisia julkaisuja niiden sisällön vuoksi. Päätöksessä kiinnitettiin huomiota "hallitusmuodon 92 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan lakia alemmantasoisia säädöksiä ei saa soveltaa vastoin perustus- tai muuta lakia".[214]

Sääntövaikutusta ilmensi myös *apulaisoikeusasiamiehen* (Pirkko K. Koskinen) *ratkaisu 15.2.1991* (Dnro 289/2/91), jossa kehotettiin oikeusministeriön vankeinhoito-osastoa huolehtimaan siitä, että vankien kirjeet (YK:n) ihmisoikeuskomitealle ja Euroopan ihmisoikeustoimikunnalle "rinnastetaan" tarkastamatta perille toimitettaviin kirjeisiin tietyille suomalaisille viranomaisille.[215]

Oikeusasiamiehen käytäntö KP-sopimuksen määräysten sääntövaikutuksesta ei ole ollut täysin johdonmukainen. *Apulaisoikeusasiamiehen* (Pirkko K. Koskinen) *ratkaisussa 21.12.1989* (Dnro 685/4/87) pidettiin laillisena KP-sopimusta vanhemman kansallisen lain (87/73)[216] sellaista tulkintaa, joka johti ristiriitaan KP-sopimuksen kanssa. Ristiriidan toteaminen ei myöskään johtanut esityksen tekemiseen valtioneuvostolle.

"Maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain 26 §:n 1 momentin mukaan päätökseen, jolla maksuton oikeudenkäynti on myönnetty pyynnön mukaisesti ilman korvausvelvollisuutta tai oikeudenkäyntiavustaja määrätty, ei saa hakea muutosta. Säännöksen sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan hakijalla ei ole oikeutta hakea muutosta silloinkaan, kun tuomioistuin on määrännyt hänen avustajakseen muun kuin hänen ehdottamansa avustajan. Tällä kannalla

---

tekivät asiassa rikosilmoituksen, jossa viitattiin vaalioikeuden (VJ 6 §) suojana olevaan VJ 5.2 §:n säännökseen. S puolestaan kanteli oikeuskanslerille, joka kesken toisaalla vireillä olleen syyteharkinnan päätti, ettei I "ole syyllistynyt sellaiseen menettelyyn, josta virallisen syyttäjän olisi asetettava hänet syytteeseen".

214 Ks. myös EOAK 1979 s. 149-154, joka liittyy tekstissä aiemmin käsiteltyyn tapaukseen KHO 1982 I 2.

215 Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto antoi 26.2.1991 määräyksen (nro 4/3/91) "että myös vangin Euroopan neuvoston ihmisoikeustoimikunnalle ja Yhdistyneiden Kansakuntien alaiselle ihmisoikeuskomitealle osoittamat kirjeet on tarkastamatta heti toimitettava perille. Samoin on näiden suoraan vangille lähettämät kirjeet avaamatta toimitettava vangille."

216 Lainkohtaa tosin oli muutettu vuonna 1979 (laki 107/79), mutta ei tapauksen kannalta relevantilta osalta.

on ollut esimerkiksi Jorma S. Aalto teoksessaan Maksuton oikeudenkäynti (Helsinki 1974 s. 284). Maksuttoman oikeudenkäynnin hakijalla on sinänsä asiassa muutoksenhakuintressi, mutta sen toteuttaminen edellyttäisi lain muutosta. Tilannetta voidaan perustellusti pitää epäkohtana ja esimerkiksi KP-sopimuksen 14 artiklan 3 b kanssa ristiriidassa olevana."[217]

Oikeusasiamiehen (Jacob Söderman) *24.8.1990* tekemässä ratkaisussa (Dnrot 1021 ja 1030/4/88) todettiin keskusrikospoliisin menettely hallitusmuodon 12 §:n säännökseen, KP-sopimuksen 17 ja 14 artiklaan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan ja sen soveltamiskäytäntöön viitaten lainvastaiseksi, kun pidätettyjen puheluja muun muassa oikeudenkäyntiavustajien kanssa oli kuunneltu ja nauhoitettu ilmoittamatta siitä pidätettyjen keskustelukumppaneille.

On huomionarvoista, että oikeusasiamiehen käytännössä ei ole lainkaan viitattu esimerkiksi TSS-sopimukseen (Lehtimaja 1990 s. 99), vaikka tämä asetuksentasoisesti voimaansaatettu sopimus on osa Suomen oikeusjärjestystä.[218] On mahdollista, että laintasoisena voimaansaatettu Euroopan sosiaalinen peruskirja tulee saamaan enemmän sovellutuksia ainakin oikeusasiamiehen käytännössä.

9.5. Ihmisoikeusnormit standardeina

Oikeusasiamiehen käytäntöön sisältyy joitakin tapauksia, joissa kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin on viitattu niiden *standardivaikutusta* ilmentävällä tavalla. Suomalaisten viranomaisten kannalta relevantiksi on todettu sellainenkin ihmisoikeusasiakirja, joka ei ollut oikeusnormistona voimassa valtionsisäisesti.

Apulaisoikeusasiamiehen varamiehen (Kyösti Tolvanen) *ratkaisussa 15.6.1988* (Dnro 694/4/88) viitattiin Yhdistyneiden kansakuntien vankeinhoidon vähimmäissääntöihin tavalla, joka havainnollistaa erinomaisesti, mitä tässä tutkimuksessa on tarkoitettu standardilla ja ihmisoikeusasiakirjojen standardivaikutuksella (korostukset tässä):

"... Yhdistyneiden kansakuntien vankeinhoidon vähimmäissäännöt ovat luonteeltaan vankeinhoitoa *ohjaavia* kansainvälisiä *suosituksia*. Ne *otetaan Suomessa huomioon* muun muassa vankeinhoitohenkilökunnan koulutuksessa. Vähimmäissäännöt *eivät... kuulu Suomen lainsäädäntöön... Lakien tulkinta ja soveltaminen ei saisi kuitenkaan olla ristiriidassa* näiden kansainvälisten suositusten kanssa. Virkamiesten on virkatoiminnassaan *otettava* nämä suositukset *huomioon, joskaan ne eivät sellaisenaan sido heitä oikeudellisesti.*"

Apulaisoikeusasiamiehen (Pirkko K. Koskinen) *päätökseen 23.4.1991* (Dnro 141/4/89) sisältyy viittaus YK:n yleiskokouksen vuonna 1982 hyväksymään päätöslauselmaan nro 37/194 terveydenhuoltohenkilöstön eettisistä periaatteista. Vankilan ylilääkäri oli suorittanut peräsuolen tarkastuksen vastoin vangin tahtoa. Apulaisoikeusmies piti lääkärin menettelyä vir-

217 Ihmisoikeusmääräyksen etusija olisi voitu perustaa ainakin seuraaviin seikkoihin: 1) KP-sopimus oli saatettu voimaan lailla maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain säätämisen jälkeen (*lex posterior*); 2) kansallisen lain sanamuoto oli tulkinnanvarainen, ja oli valittava se tulkintavaihtoehto joka ei johtanut ristiriitaan ihmisoikeusnormin kanssa (tulkintasääntö tai ihmisoikeusystävällinen lain-tulkinta); 3) mikään ei osoittanut lainsäätäjän tarkoittaneen poiketa KP-sopimuksesta, kun asianomaista kansallista säännöstä oli KP-sopimuksen voimaantulon jälkeen muutettu (presumtiosääntö); tai 4) KP-sopimuksen 14 (3) (d) artikla oli erityissäännös, jonka nojalla avustajan määräämiseen sai hakea kansallisen lain yleissäännöksestä huolimatta muutosta silloin kun rikosasian syytetty oli nimenomaisesti ehdottanut tiettyä avustajaa (*lex specialis*; ks. sopimusmääräyksen sanamuoto jossa rikosasian syytetyn asema on nimenomaisesti säännelty erikseen). Ks. myös Lehtimaja 1990 s. 104-105.

218 Ks. kuitenkin Karapuu 1988a s. 25, joka toteaa oikeusasiamies Heinosen korostaneen TSS-sopimuksen oikeudellista velvoittavuutta eräässä julkisessa lausunnossaan.

heellisenä mutta täsmentämistä kaipaavien vankeinhoito-osaston ohjeiden mukaisena. "Menettely on ollut myös... lääketieteen eettisten periaatteiden vastainen."

Apulaisoikeusasiamiehen (Pirkko K. Koskinen) *päätös 8.5.1989* (Dnro 890/2/88) koski Niuvanniemen mielisairaalaan suunniteltua potilaiden televisiovalvontaa. Päätöksessä viitattiin paitsi hallitusmuodon 5 §:n säännökseen ja Suomea velvoittavan KP-sopimuksen 7, 10, 17 ja 26 artikloihin myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen, joka juuri muutamaa päivää ennen päätöstä oli allekirjoitettu (5.5.1989), mutta jota Suomi ei vielä ollut ratifioinut.

"Euroopan neuvoston ihmisoikeustoimikunnan käytännössä, joka Suomen ratifioitua 5.5.1989 allekirjoittamansa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen tulee koskemaan myös Suomea ja josta jo tällä hetkellä on saatavissa tulkinnallista ohjetta Suomenkin lakeja sovellettaessa, on tämä aihepiiri ollut eräissä tapauksissa käsiteltävänä..."[219]

Euroopan ihmisoikeussopimukseen viitattiin jo ennen kuin se Suomen puolesta allekirjoitettiin *oikeusasiamiehen* (Olavi Heinonen) *ratkaisussa 14.4.1989* (Dnro 1858/4/87; ks. myös Lehtimaja 1990 s. 100). Yleissopimukseen ja sen soveltamiskäytäntöön tukeuduttiin standardeina arvioitaessa, miten ulkomaalaisasioiden hallintoa ja hallinnollisia menettelytapoja olisi kehitettävä. Suomen Demokraattiset Lakimiehet r.y.:n kantelun johdosta annetussa laajassa (82 sivua) päätöksessä viitattiin myös tuolloin allekirjoitettuun mutta vielä ratifioimattomaan kidutuksen vastaiseen yleissopimukseen sekä Suomea velvoittavina voimassa olleisiin KP-sopimukseen (muun muassa 17, 23, 24 ja 26 artiklat) ja pakolaissopimukseen (33 artikla).

Kun Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin ihmisoikeusasiakirjoja ei lainkaan ole muunnettu valtionsisäisen oikeuden osaksi, niihin olisi luontevaa tukeutua *standardeina. Oikeusasiamiehen* (Olavi Heinonen) *18.8.1988 antamassa ratkaisussa* (Dnro 1389/4/87)[220] viitattiin Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin ihmisoikeusasiakirjojen relevanssiin suomalaisten viranomaisten lainsoveltamisratkaisuille:

"Päinvastoin kuin edellä mainittu kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus puheena oleva päätösasiakirja ei ole osanottajavaltioita oikeudellisesti velvoittava valtiosopimus vaan ensisijaisesti poliittinen asiakirja. Luonnollisesti päätösasiakirja saa myös oikeudellista merkitystä laintulkintaohjeena. Sen käytännöllinen painoarvo korostuu sellaisissa lainsoveltamistilanteissa, joissa kirjoitettu laki on tarkoituksellisesti jättänyt lakia soveltavalle viranomaiselle laajan harkintavallan.[221] Päätösasiakirjan velvoitteet on kuitenkin muotoiltu niin yleisluonteisiksi, että niiden noudattaminen tai noudattamatta jättäminen ei yleensä sellaisenaan ratkaise kysymystä yksittäisen virkatoimen laillisuudesta."[222]

---

219 Ihmisoikeusasiakirjojen standardivaikutusta ilmensi myös oikeusasiamiehen (Olavi Heinonen) ratkaisu 26.9.1989 (Dnro 357/4/89), jossa viitattiin YK:n ihmisoikeustoimikunnan syrjinnän ehkäisemistä ja vähemmistöjen suojelua käsittelevän alatoimikunnan päätöslauselmaan oikeuslaitoksen ja tuomarien puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta. Oikeusasiamiehen mielestä tuomarien riippumattomuutta "ei Suomen valtion sisäisessä oikeudessa... ole aihetta tulkita... suppeammin kuin edellä tarkoitetussa kansainvälisessä keskustelussa ja käytännössä". Ks. myös Lehtimaja 1990 s. 106.

220 Ks. myös ratkaisu 9.1.1990 (Dnro 905/4/89), jossa niin ikään viitattiin ETYK:n ihmisoikeusasiakirjoihin (ks. lähemmin Lehtimaja 1990 s. 102).

221 Käytetty sanamuoto viittaa ETYK:n ihmisoikeusasiakirjojen *periaatevaikutukseen*. Käyttämälleni standardin käsitteelle olennaista on, ettei kyseessä ole oikeusjärjestykseen kuuluva oikeusnormi. Standardivaikutuksessa ei-oikeudellinen "suodattuu" oikeuden piiriin, missä se voi toimia normifragmenttina oikeusjärjestykseen kuuluvien normien soveltamistilanteessa. Useimmiten standardi vaikuttaa periaatenormien soveltamistilanteessa, mutta toisessa pääluvussa on osoitettu standardilla voivan olla myös sääntövaikutus.

222 Muotoilun taustalla saattaa olla Aarnion (1989 s. 220-221) luokitus vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin, missä heikosti velvoittavan oikeuslähteen syrjäyttämisestä ei seuraa virkavirhesanktiota ja sallitut oikeuslähteet (vain) vahvistavat argumentaatiota. En pidä

9.6. Ihmisoikeusnormien periaatevaikutus

Juuri lainatussa ratkaisussa KP-sopimukseen viitattiin tavalla, jota voi luonnehtia optimointikäskyksi ja joka siten ilmentää *periaatevaikutusta:*

"Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 ja 23 artiklassa turvataan jokaiselle oikeus perhe-elämän suojaan. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että viranomaisten pitää mahdollisuuksien mukaan välttää sellaisia hallintoratkaisuja, joilla estetään avioliiton solmiminen ja perheen perustaminen tai joiden seurauksena läheiset perheenjäsenet joutuvat vastoin tahtoaan elämään erossa toisistaan."

Periaatevaikutukseksi ovat luonnehdittavissa myös *oikeusasiamiehen* (Olavi Heinonen) *ratkaisussa 4.5.1988* (Dnro 92/4/88) esiintyvät viittaukset KP-sopimuksen 9 ja 10 artikloihin. Oikeusasiamiehen mukaan poliisin tuli tutkia "tapauskohtaisesti, miten rajalta käännyttäminen voidaan turvata ulkomaalaisen vapausoikeuksia aiheettomasti rajoittamatta". Samoin *ratkaisussa 14.7.1988* (Dnro 718/4/88) viitattiin KP-sopimuksen 17 ja 23 artiklojen määräyksiin "tärkeinä oikeusperiaatteina", joiden vuoksi viranomaisten tuli "mahdollisuuksien mukaan välttää sellaisia hallintoratkaisuja, joiden seurauksena läheiset perheenjäsenet joutuvat vastoin tahtoaan elämään erossa toisistaan". "Ratkaisun on perustuttava kaikkiin asiassa ilmenneisiin näkökohtiin sekä erilaisten etujen vertailuun ja punnintaan."[223]

Apulaisoikeusasiamiehen (Pirkko K. Koskinen) *ratkaisussa 21.12.1990* (Dnro 328/2/88) käytettiin perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien periaatevaikutukseen viittaavaa ilmaisua arvioitaessa yhden hengen mielenosoituksen hallitusmuodon 10 §:n ja KP-sopimuksen 19 ja 21 artiklojen nojalla nauttimaa suojaa: "mielipiteen ilmaisuvapaudelle on annettava sille kuuluva erityinen painoarvo ja merkitys". Helsingin poliisilaitoksen todettiin useita kertoja menetelleen virheellisesti.

10. Arviointia perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien soveltamisesta suomalaisessa lainkäytössä

10.1. Perustuslainmukainen laintulkinta – perusoikeuksien suora sovellettavuus – lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen

Hallitusmuodon 92 §:n tulkinnasta tämän pääluvun alussa *Veli-Pekka Viljasen* kanssa käydyssä keskustelussa viimekätiseksi erimielisyyden kohteeksi osoittautui, muodostaako tavallisen lain sanamuoto rajan tuomioistuinten mahdollisuuksille soveltaa *perusoikeusnormeja* (Viljasen kannattama perustuslainmukainen laintulkinta) vai voiko perusoikeusnormi jossain tilanteessa toimia perusteena myös lain sanamuodosta poikkeamiselle (puoltamani perusoikeussäännösten suoran soveltamisen malli). Oman kantani keskeisenä vaikuttimena esitin perusoi-

---

jaottelua onnistuneena, sillä kuten Aarniokin (1989 s. 222) toteaa "(j)okainen 'relevantti' perustelu vaikuttaa tapaan, jolla lakia on luettava". Aarnion luokitukseen tukeutuvat muun muassa *Teuvo Pohjolainen* ja *Veijo Tarukannel* (1990 s. 300) arvioidessaan kansainvälisten sopimusten ja kansainvälisten järjestöjen suositusten asemaa oikeuslähteinä.

223 Ks. myös apulaisoikeusasiamiehen (Pirkko K. Koskinen) ratkaisu 27.12.1989 (Dnro 796/4/87), jossa todettiin hallitusmuodon 6 §:n säännökseen ja KP-sopimuksen 9 artiklaan viitaten poliisin käyttämien voimakeinojen olleen "selvästi epäsuhteessa" niillä tavoiteltuihin etuihin, kun henkilötietojensa ilmoittamisesta kieltäytynyt 12-vuotias poika oli otettu voimakeinoin säilöön ja pidetty siellä 15 tuntia.

keus- ja ihmisoikeussuojan koherenssin: viimeistään eduskunnan perustuslakivaliokunnan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioinnin yhteydessä antaman lausunnon (PeVL 2/1990 vp.) jälkeen on selvää, ettei tavallisen lain sanamuoto ole rajana *ihmisoikeusnormien* huomioon ottamiselle.

Eräs korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tähänastisessa ratkaisukäytännössä havaittavissa oleva ero on, että korkein oikeus ei ole pitänyt tavallisen lain sanamuotoa perusoikeusnormin soveltamisen ehdottomana rajana. Pikemminkin korkein oikeus on katsonut tarpeelliseksi kirjata hallitusmuodon perusoikeussäännöksen näkyviin ratkaisussaan juuri sellaisissa hyvin harvinaisissa tapauksissa, joissa on päädytty poikkeamaan lain sanamuodosta (KKO 1984 II 95, KKO 1981 II 157 ja vähemmistö ratkaisussa KKO 1976 II 52) tai ainakin lain sanamuodon yleiskielen mukaisesta merkityksestä (KKO 1979 II 28).

En silti luonnehtisi ratkaisuja siten, että korkein oikeus olisi ryhtynyt lainsäätäjäksi.[224] Pikemminkin lain sanamuodosta on poikettu tapauksissa, joissa kaikkia soveltamistilanteita ei ole voitu säätämisvaiheessa ennakoida, ja joissa lain sanamuodon seuraaminen olisi johtanut yksittäisen asianosaisen kannalta syrjivään tai muutoin kohtuuttomaan lopputulokseen. Jos korkeimman oikeuden voi sanoa näissä tapauksissa "luoneen" oikeutta, se on pikemmin korjaillut lainsäätäjän työtapaturmia kuin korvannut lainsäätäjän tietoisen tahdon tuomioistuimen omalla käsityskannalla. Mielestäni vaaleilla valitun lainsäätäjän nauttima demokraattinen legitimiteetti ei ole riittävä argumentti tällaisen "korjailun" sallittavuutta vastaan (vrt. Viljanen 1990 s. 224). Perusoikeudet ja ihmisoikeudet taas ovat mielestäni selkeimmin alue, jolla yksittäinen asianosainen voi odottaa saavansa oikeussuojaa heti omassa tapauksessaan, eikä vasta konkreettisen tapauksen esiin nostaman epäkohdan lainsäädännöllisen korjaamisen jälkeen.

Korkeimman oikeuden käytännöstä ei itse asiassa löydy ainoatakaan ratkaisua, joka selvästi edustaisi perustuslainmukaisen laintulkinnan mallia – siis perustuslain kannalta optimaalisen tulkinnan hakemista tavallisen lain säännökselle. Linja on saanut ilmauksensa oikeastaan vain esittelijän yksin puoltamassa päätösehdotuksessa ratkaisussa KKO 1990: 67. Tämä havainto yhdessä korkeimman oikeuden perusoikeusviittausten harvinaisuuden kanssa oikeuttaa johtopäätöksen, että korkein oikeus on kirjannut näkyviin perusoikeussäännöksen vain silloin kun se on ollut ratkaisun lopputuloksen kannalta välttämätöntä.

Sekä ihmisoikeus- että perusoikeusnormien vaikutuksen tutkimiselle erään ongelman muodostaa, etteivät tuomioistuimet aina merkitse näitä normeja näkyviin perustuslaki- tai sopimusviittauksen avulla. Esimerkiksi ainoassa tuntemassani tapauksessa, jossa korkein oikeus on tuominnut perusoikeuden loukkauksen virkavirheenä (KKO 1973 II 73), ei lainkaan mainita hallitusmuotoa. Vastaavasti hallitusmuodon 10 §:n säännöstä ei mainita korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä, jolla kaupungin viranhaltijalle annettu kurinpitorangaistus kumottiin sananvapauden perusoikeuteen kajoavana (KHO 1979 II 28).[225]

Saattaa olla, että perusoikeussäännöksiin viittaamista jopa tietoisesti pyritään välttämään ainakin korkeimman oikeuden piirissä. Kyseinen tuomioistuin on nimittäin ollut huomattavan usein erimielinen perusoikeussäännöksiin – tai ylipäätään perustuslainsäännöksiin – viittaamisesta.

> Vuodesta 1970 lähtien perusoikeussäännökseen on viitattu viidessä korkeimman oikeuden ratkaisussa (mukaanlukien eriävät mielipiteet). Vaikka aineistoon lisätään

224 Ehkä ainoa poikkeus on ratkaisu KKO 1979 II 28, jonka seurauksena lain sanamuotoa sittemmin muutettiin vastaamaan korkeimman oikeuden tulkintaa.

225 Ks. myös KHO 1974 II 31 ja KHO 1959 I 13, joissa ei mainittu hallitusmuodon 7 §:n säännöstä sekä kymmenet korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut, jotka tavalla tai toisella ovat liittyneet yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen.

yksi tapaus, jossa viittaus hallitusmuodon 5 §:n säännökseen on asiallisesti selvä ilman nimenomaista mainintaakin (KKO 1973 II 73) ja yksi hallitusmuodon 92 §:n soveltamistapaus (KKO 1971 I 2), tuloksena on, että *jokaisessa* tapauksessa viittauksesta on ollut erimielisyyttä. Äänestysratkaisujen osuus korkeimmassa oikeudessa on keskimäärin noin 25 % (Olsson 1984 s. 1186). Vaikuttaakin siltä, että nyt mainituissa seitsemässä tapauksessa ainakin eräänä erimielisyyden kohteena on ollut juuri se, *viitataanko ratkaisussa perustuslakiin vai ei.* Huomionarvoinen havainto on, että ratkaisuihin osallistuneista korkeimman oikeuden jäsenistä viittauksia perustuslakiin näyttää useimmin vastustaneen korkeimman oikeuden nykyinen presidentti *Olavi Heinonen* (ks. KKO 1971 I 2, KKO 1973 II 73, KKO 1979 II 28), joka ei yhdessäkään ratkaisussa ole kannattanut perustuslakiin viittaavaa päätösvaihtoehtoa.

Myös korkein hallinto-oikeus on ollut erimielinen perusoikeussäännöksiin viittaamisessa, mutta ei yhtä systemaattisesti kuin korkein oikeus. Erimielisyydet ovat selvimmin ilmenneet ratkaisuissa KHO 1979 I 4 (sekä lopputulos että perusoikeusnormin vaikutustapa), KHO 1974 II 31 (hallitusmuodon 7.1 §:n säännöksen tulkinta) ja KHO 1979 II 28 (viittaus hallitusmuodon 10 §:n säännökseen jätettiin tulkintani mukaan pois enemmistöratkaisun aikaansaamiseksi).

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valtaosa perusoikeusnormien soveltamistilanteista on ollut sellaisia, joissa perusoikeutta "vastassa" on ollut lakia alemmanasteinen, yleensä kunnallisen viranomaisen antama normi. Perusoikeussäännöksiin on tukeuduttu osana hallitusmuodon 92 §:n tarkoittamaa viranomaisiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Tässä asetelmassa tuomioistuin on vartioinut lainsäätäjän toimivaltaa hallinnollisten viranomaisten loukkauksilta. Useilla näistä ratkaisuista on ollut samalla perustuslainmukaisen laintulkinnan ulottuvuus, koska perusoikeussäännös ja tietty laintasoinen säännös ovat vaikuttaneet samaan suuntaan, viranomaisen toimivaltaa rajoittavasti.[226] Tämä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistaviksi tulevien asioiden luonteeseen liittyvä seikka selittää ainakin osittain, miksi korkeimmalla hallinto-oikeudella on lukumääräisesti selvästi enemmän perusoikeusviittauksia kuin korkeimmalla oikeudella.

Silloin kun perusoikeusnormiin on korkeimmassa hallinto-oikeudessa tukeuduttu laintasoisen säännöksen soveltamisen yhteydessä, on yleensä korostettu perustuslain ja tavallisen lain tulkinnan samansuuntaisuutta ja siten toteutettu perustuslainmukaisen laintulkinnan mallia. Ratkaisussa KHO 1979 I 4 tukeuduttiin hallitusmuodon 5 §:n rinnalla Ahvenanmaan itsehallintolain (670/51) systemaattiseen tulkintaan. Ratkaisussa KHO 1975 II 53 katsottiin "yleisen tarpeen" vaatimuksen seuraavan paitsi hallitusmuodon 6.3 §:n säännöksestä myös sovellettavana olleesta rakennuslain (370/58) 50 §:stä.[227] Tapauksessa KHO 1983 II 15 puolestaan omaksuttiin sellainen hallitusmuodon 12 §:n säännöksen tulkinta, että ratkaisu voitiin tehdä verotuslain (482/58) sanamuodon mukaisena.

Selvimmin itsenäinen vaikutus perusoikeussäännökselle on korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä annettu presidentti Suvirannan eriävässä mielipiteessä KHO 1989 A 12, jossa siinäkään ei esitetty henkilörekisterilain sanamuodosta poikkeamista perusoikeussäännöksen (eikä ihmisoikeusmääräysten) nojalla vaan pitäydyttiin lain sanamuodon ja siten perustuslainmukaisen laintulkinnan puitteissa.

Olen todennut korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 1984 II 95 – jossa poikettiin tavallisen lain sanamuodosta hallitusmuodon 5 §:n perusoikeussäännöksen nojalla – selvimmin edustavan puoltamaani perusoikeuksien suoran soveltamisen mallia. Jos tuomioistuin ei viittaa

226 Esimerkiksi kunnallislain säännös järjestyssääntöjen antamiskompetenssista ja hallitusmuodon 10 §:n tarkoittamien perusoikeuksien käyttöä sääntelevät kokouslaki ja painovapauslaki.

227 Säännöksessä käytettiin sanamuotoa "asemakaavassa osoitettu kaupungin laitokselle tai muihin kaupungin tarpeisiin".

perustuslain hierarkkiseen ylemmänasteisuuteen tai sovellettavana olevan lain säätämisjärjestykseen, eikä muullakaan tavalla ilmaise tutkivansa lainsäätäjän *toimivallan* rajoja, lain *sanamuodon* rajat ylittävä perusoikeuksien suora soveltaminen on mielestäni mahdollista ajautumatta lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseen.

Korkeimman oikeuden käytännössä on ainakin kaksi tapausta, joissa mielestäni on esitetty lainsäätäjän toimivallan rajoja koskevaa argumentaatiota ja siten ainakin välillisesti otettu kantaa eduskunnan säätämän lain perustuslainmukaisuuteen. Tarkoitan ratkaisua KKO 1981 II 157 sekä vähemmistön kantaa tapauksessa KKO 1929 I 42, joka tosin ei noudattamieni kriteerien mukaan koskenut perusoikeusnormia. Sama argumentaatiolinja esiintyy korkeimman hallinto-oikeuden vähemmistön mielipiteessä ratkaisussa KHO 1979 I 4.

Tarkastellessani perusoikeusnormeihin viittaavia tuomioistuinten ratkaisuja olen käyttänyt muun muassa jaottelua suora/välillinen soveltaminen.[228] Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä nähtävissä oleva ero ei ole merkinnyt sitä, että korkein oikeus olisi tukeutunut vain perusoikeussäännösten suoraan soveltamiseen, kun taas korkeimmassa hallinto-oikeudessa esiintyisi lähinnä välilliseksi soveltamiseksi tai tulkintavaikutukseksi luonnehdittavia ratkaisuja.[229] Jaottelu suoraan ja välilliseen soveltamiseen nimittäin peittää alleen sen, että perusoikeussäännökseen voidaan tukeutua toisen säännöksen tulkinnassa myös sen *soveltamisalaa* ratkaistaessa. Tällöin tuomioistuin poikkeaa lain sanamuodosta tulkiten yksittäisen säännöksen soveltamisalan suppeammaksi kuin miltä se lainkohdan kielellisen ilmaisun perusteella ensi katsannolta vaikuttaa (ks. esimerkiksi tapaus KKO 1984 II 95). Tästä syystä olen jo toisessa pääluvussa todennut, että jaottelu säännöt/periaatteet on perustavampi kuin esimerkiksi kansainvälisessä ihmisoikeustutkimuksessa yleensä käytetty dikotomia suora soveltaminen/tulkintavaikutus.

Myös välillisen soveltamisen tilanteissa perusoikeusnormilla voi olla sääntövaikutus. Esimerkkinä voidaan mainita tapaus KKO 1973 II 73, jossa yhdenvertaisuusnormin loukkaus kvalifioi tuomarien menettelyn virkarikokseksi. Tapauksessa KHO 1979 I 4 yhdenvertaisuusnormi esti pitämästä ruotsin kielen taidon puutteellisuutta "painavana syynä" Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden epäämiselle.

10.2. Ihmisoikeusnormit ylimmissä tuomioistuimissa

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat vasta vakiinnuttamassa asemansa ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytännössä. Sekä korkein hallinto-oikeus että korkein oikeus ovat eräissä ratkaisuissaan soveltaneet ihmisoikeusmääräyksiä Suomen oikeusjärjestykseen kuuluvina velvoittavina normeina. Ratkaisuista on luettavissa periaatteellinen valmius tarvittaessa antaa ihmisoikeusnormille etusija kansalliseen säädökseen nähden. Viittaan korkeimman oikeuden lausuntoihin epäiltyjen neuvostoliittolaisten lentokonekaappaajien palauttamisesta (KKO 1990: 93, KKO 9.8.1990 H 90/220, KKO 21.11.1990 H 90/350 ja KKO 20.2.1991 H 90/422) sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin KHO 1988 A 48 (passiasia) ja KHO 1990 A 125 (ulkomaalaisen yhdistymisvapaus).

Eräissä tapauksissa ihmisoikeusnormit ovat määränneet ratkaisun lopputuloksen. Tarkoitan

---

228 Välillisestä soveltamisesta on käytetty myös nimeä "tulkintavaikutus".

229 Esimerkkejä korkeimman hallinto-oikeuden perusoikeusnormin suoraksi soveltamiseksi luonnehdittavista ratkaisuista ovat hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännökseen viittaavat KHO 1975 II 53 ja KHO 1982 I 2.

ratkaisuja KHO 1988 A 49 (pakolaisen karkottaminen) sekä KKO 1990: 167 (rikoksentekijän luovuttaminen) ja KKO 1991: 84 (syytetyn oikeussuoja).

Ratkaisussa näkyviin kirjatun ihmisoikeusnormin vaikutuksen kieltäminen tai suoranainen sivuuttaminen on ollut suomalaisessa tuomioistuinkäytännössä harvinaista. Ylimmillä tuomioistuimilla ei ole ainuttakaan tällaista ratkaisua, jossa olisi joko kielletty ihmisoikeusnormien asema osana Suomen oikeusjärjestystä tai asetettu tuomioistuimessa soveltamiskelpoiselle ihmisoikeusmääräykselle yhdysvaltalaisen *self-executing* -doktriinin kaltaisia kriteerejä. Uudenmaan lääninoikeuden 31.10.1989 nro 1590/II vahvistama Helsingin maistraatin päätös 14.6.1989 nro 20 on ainoa tuntemani tapaus, jossa näkyviin kirjatun ihmisoikeusmääräyksen vaikutus on yksinkertaisesti kielletty.

Tähänastisessa oikeuskäytännössä on saatettu tulkita kansallinen normi ja ihmisoikeusnormi keskenään sopusointuisiksi sellaisissakin tapauksissa, joissa asian tarkempi selvittäminen olisi saattanut olla tarpeen. Ylimpien tuomioistuinten ratkaisuista ainakin KHO 1990 A 125 on mielestäni tällainen tapaus. Lisäksi korkein oikeus on huomattavan usein jättänyt käyttämättä sille tarjottuja tilaisuuksia ottaa ennakkopäätöskysymyksinä käsittelyyn ihmisoikeussopimusten valtionsisäiseen asemaan liittyviä ongelmia. Uusin ratkaisu KKO 1991: 84 viittaa kuitenkin jopa päinvastaiseen suhtautumiseen, korkeimman oikeuden oma-aloitteisuuteen ihmisoikeusnormien vaikutuksen tutkimiseksi.

Myös ihmisoikeusnormeja koskee havainto, jonka mukaan tuomioistuin ei aina kirjaa ratkaisuun tosiasiallisesti vaikuttanutta sopimusmääräystä näkyviin. Kun korkein hallinto-oikeus kumosi sisäasiainministeriön karkotuspäätöksen tapauksessa KHO 8.11.1988 T 4462, sopimusviittaus on vain ratkaisun kertoelmaosassa (vrt. myös tapaus KHO 1989 A 12 ja Hallberg 1990 s. 203).[230]

Tapausten vähälukuisuudesta huolimatta voi sanoa, että ihmisoikeusnormeja on sovellettu sekä suoraan että välillisesti. Esimerkkeinä ihmisoikeusmääräyksen ilman kansallisen lain välitystä toteutuvasta vaikutuksesta voidaan mainita korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 1991: 84 ja lausunnot rikoksentekijän luovuttamisesta sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut KHO 1988 A 48 ja KHO 1990 A 125. Tapauksia KKO 1991: 84 ja KKO 1990: 167 lukuun ottamatta ratkaisuissa on tosin ollut kyse periaatteellisesta kannanotosta eikä ihmisoikeusnormin sellaisesta välittömästä soveltamisesta, joka olisi ratkaissut jutun lopputuloksen. Välillistä soveltamista puolestaan edustaa Vaasan hovioikeuden ratkaisu12.6.1990 R 89/1495, jossa Euroopan ihmisoikeussopimus ratkaisi maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain (87/73) tulkinnan.

Ihmisoikeussopimusten asemasta Suomen oikeusjärjestyksen normihierarkiassa näyttää esiintyneen jonkin verran epäselvyyttä (ks. vähemmistön kanta ratkaisussa KHO 1979 I 4). Esiintyneet viittaukset esimerkiksi KP-sopimuksen voimaansaattamisasetukseen asianomaisen lain sijasta voidaan kyllä selittää myös sopimusten voimaansaattamis-[231] ja julkaisukäytännön[232] epäjohdonmukaisuuksilla.

Sekä korkeimman oikeuden että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen nykyisestä kir-

230 Kuriositeettina ansaitsevat tulla mainituiksi Vaasan hovioikeuden ratkaisut 27.10.1989 R 89/354 ja 12.6.1990 R 89/1495, joissa viittaus Euroopan ihmisoikeussopimukseen on sisällytetty itse päätöksen sijasta Finlex-tietokantaan tehtyyn huomautukseen.

231 Voimaansaattamislain nimike käyttää säännönmukaisesti harhaanjohtavaa käsitettä "hyväksyminen". Lisäksi voimaansaattamislaissa ei ole tavattu yksilöidä, mitkä sopimusmääräykset kuuluvat "lainsäädännön alaan".

232 Suomen Laki II -teoksessa (1990) on julkaistu sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (F 24a) että KP-sopimuksen (F 25) yhteydessä vain voimaansaattamisasetuksen teksti.

joittamistavasta voidaan päätellä ylimpien tuomioistuinten pitävän ainakin laintasoisesti voimaansaatettujen ihmisoikeussopimusten varsinaisia ihmisoikeusmääräyksiä hierarkkisesti eduskuntalain tasoisina normistoina (esimerkiksi KKO:n lausunnot lentokonekaappaustapauksissa, KHO 1988 A 48 ja KHO 1990 A 125; ks. myös PeVL 2/1990 vp. ja LaVL 1/1989 vp.).

Oikeusnormien hierarkiasta ei kuitenkaan ole tehty sitä johtopäätöstä, ettei asetuksentasoisesti voimaansaatetuilla ihmisoikeussopimuksilla voisi olla vaikutusta tapauksissa, joissa kansallinen säädös on laintasoinen. Esimerkiksi tapauksessa KHO 1988 A 49 pakolaissopimuksen asetuksentasoinen voimaansaattaminen ei ollut este sen asiallisesti ratkaisevalle vaikutukselle ja näkyviin kirjoittamiselle tapauksessa, jossa kansallinen normisto oli laintasoista.

Tuoreimmassa korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1991: 84 ei esiinny lainkaan viittausta tapauksessa sovellettujen ihmisoikeussopimusten valtionsisäiseen asemaan. Ratkaisu saattaa enteillä tuomioistuinten omaa menettelyä koskevien KP-sopimuksen 14 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamista "monistisen" mallin mukaisesti, siis tuomioistuimia konkreettisesta voimaansaattamismenetelmästä riippumatta velvoittavina.

Tähänastisessa suomalaisessa oikeuskäytännössä ei ole tukeuduttu yhdysvaltalaisen self-executing -doktriinin kaltaisiin kriteereihin ihmisoikeusmääräysten erottelemiseksi tuomioistuimessa soveltamiskelpoisiin ja -kelvottomiin. Osaltaan tämä selittyy ihmisoikeusviittausten vähälukuisuudella ja sillä, ettei esimerkiksi TSS-sopimukseen ole toistaiseksi juuri yritettykään vedota tuomioistuimissa. Olen tutkimuksessani perustellut, miksi monistisille maille tunnusomainen doktriini ei sovellu Suomeen. Samalla olen pyrkinyt kehittämään erottelukykyisempää käsitteistöä dikotomian suoraan sovellettava/soveltamiskelvoton sijaan, jotta ihmisoikeusnormien varsin erilaiset vaikutustavat kyettäisiin tunnistamaan.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan (ks. PeVL 2/1990 vp.) korostus myöhemmän lain ja erityislain etusijasta "tulkintatilanteissa" ei ole ainakaan toistaiseksi näyttäytynyt tuomioistuinratkaisuissa näkyviin kirjattuna perusteena kansallisten lakien ja ihmisoikeussopimusten välisten jännitteiden ratkaisemisessa. Pakolaissopimuksen asema vanhempana ja alemmanasteisena säädöksenä (silloiseen) ulkomaalaislakiin nähden tapauksessa KHO 1988 A 49 ei ollut este sen vaikutukselle.[233] Henkilörekisterilain (471/87) *lex posterior* -luonne ei estänyt presidentti *Suvirantaa* korostamasta KP-sopimuksen vaikutusta lain soveltamisessa tapauksessa KHO 1989 A 12.

Jos korkein hallinto-oikeus olisi halunnut korostaa ihmisoikeussopimusten saavan ristiriitatilanteessa etusijan vanhempaan kansalliseen lakiin nähden, tähän olisi ollut tilaisuus tapauksessa KHO 1990 A 125. Vuoden 1919 yhdistyslain syrjäyttäminen ei olisi ollut lainsäädäntövallan ensisijaisuutta korostavan tulkintalinjan vastaista eduskunnan jo säädettyä ihmisoikeussopimuksia paremmin vastaavan uuden yhdistyslain (503/89). Ratkaisuksi valittiin kuitenkin lain ja sopimuksen välisen ristiriidan eliminointi sopimusmääräyksen suppean tulkinnan avulla.[234]

Pidän sekä epätoivottavana että epätodennäköisenä, että suomalaiset tuomioistuimet vastaisuudessakaan ratkaisevat kansallisen lain ja laintasoisen ihmisoikeussopimuksen välillä

---

233 Tapauksen ratkaisemisessa ei tukeuduttu lain (400/83) sisältämään *referenssimenetelmää* toteuttavaan viittaussäännökseen (41.2 §), jonka nojalla myös asetuksentasoinen ja ulkomaalaislakia vanhempi kansainvälinen sopimus voisi saada etusijan.

234 Ristiriidan eliminointia ihmisoikeusmääräyksen suppean tulkinnan avulla edustaa ymmärtääkseni myös Helsingin hovioikeuden ratkaisu 19.9.1989 R 88/551, sillä viittaus KP-sopimuksen 19 ja 21 artiklojen rajoituslausekkeisiin olisi ollut tarpeeton, jos hovioikeus lausumallaan "Suomen liittymisellä... yleissopimukseen ei ole kumottu tai muutettu edellä mainittua lakia" todella olisi tarkoittanut kieltää KP-sopimuksen suoran sovellettavuuden. Ks. myös KKO 21.2.1990 R 89/725 (ei valituslupaa).

näyttäytyviä (prima facie) ristiriitoja *lex posterior* -säännön nojalla. Käytännöksi muodostunee ristiriitojen eliminointi tulkinnan keinoin. En pidä tätä huonona suuntauksena, kunhan ihmisoikeussopimusten tulkinta perustetaan riittävään tietopohjaan ja kunhan tulkinnan piiriin sisällytetään myös kansallisen lainkohdan *soveltamisalan* tulkinta, tarvittaessa lain sanamuodosta poiketenkin – siis ihmisoikeusnormien *sääntövaikutus*.

Suomalaisissa tuomioistuinratkaisuissa ei ole toistaiseksi hyödynnetty *referenssimenetelmään* liittyviä niin sanottuja oikeusjärjestyksen monistisia sektoreita, ehkä lukuun ottamatta ratkaisua KKO 1990: 167 rikoksentekijän luovuttamisasiassa.[235] Niiden alueella ihmisoikeussopimusten etusija kansallisiin säädöksiin nähden voitaisiin perustaa asianomaiseen lakiin sisältyvään viittaukseen Suomea velvoittavista sopimuksista lain soveltamisalan rajoittajana. Ainakin korkeimman hallinto-oikeuden ulkomaalaislakiin liittyvät ratkaisut ovat asiaryhmä, jonka piirissä sopimusviittaukseen olisi voitu tukeutua. Sopimusviittaukseen tukeutuminen on myös eräs tapa välttää myöhemmän kansallisen lain asettaminen vanhemman ihmisoikeusmääräyksen edelle *lex posterior* -perusteella.

Eräissä korkeimman oikeuden ratkaisuissa on viitattu perustuslakiin (KKO 1979 II 28 ja KKO 1981 II 157 sekä vähemmistö tapauksessa KKO 1929 I 42) muissa pohjoismaissa myös ihmisoikeussopimusten yhteydessä sovelletun *presumtiosäännön* avulla: lainsäätäjän ei voida olettaa tarkoittaneen loukata perustuslakia. Pidän tätä konstruktiota kaikkein perustelluimpana tapana torjua se vaara, minkä *lex posterior* -säännön kaavamainen soveltaminen muodostaa ihmisoikeussopimusten tehokkaalle vaikutukselle Suomen oikeusjärjestyksessä. Tuomioistuinten tulee eduskunnan säätämiä lakeja soveltaessaan olettaa, ettei eduskunta tarkoittanut poiketa Suomen ihmisoikeusvelvoitteista. Presumtio on murrettavissa ja lain sanamuoto asetettavissa "lainsäätäjän uudempana tahtona" sopimusmääräyksen edelle vain silloin, kun lainsäätämisasiakirjoista on luettavissa nimenomainen tarkoitus poiketa Suomea sitovasta ihmisoikeusvelvoitteesta.

10.3. Perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien sääntövaikutus ja periaatevaikutus

Ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytännössä perusoikeussäännösten tai ihmisoikeusmääräysten sääntövaikutus (joko-tai -tyyppisessä ratkaisutilanteessa ilmenevä vaikutus) on ollut yleisempi kuin periaatevaikutus (punnintatilanne). Vain tutkimalla ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä kokonaisuudessaan olisi mahdollista selvittää, liittyykö havainto erityisesti perusoikeus- ja ihmisoikeusnormeihin, onko se seurausta ylimmän muutoksenhakuasteen ratkaisuasetelmasta (alemman asteen päätös joko pysytetään tai kumotaan) vai kuvastaako se ylimpien tuomioistuintemme *sääntöhakuisuutta* (ks. Pöyhönen 1988 s. 63).

Korkeimman oikeuden perusoikeussäännöksiin nimenomaisesti[236] tai asiallisesti (KKO 1973 II 73) viittaavat ratkaisut, samoin kuin hallitusmuodon 92 §:n soveltamisratkaisu (KKO 1971 I 2) ovat olleet johdonmukaisesti sääntövaikutusta ilmentäviä. Vastaavasti lausunto KKO 1990: 167, ratkaisu KKO 1991: 84 ja lentokonekaappaustapauksissa annetut lausunnot[237]

---

235 Lisäksi eräs tapa tulkita ratkaisua KKO 1991: 84 on, että oikeudenkäyntimenettelyä koskevat KP-sopimuksen 14 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla aikaansaavat eräänlaisen "monistisen sektorin" ilman kansalliseen lakiin sisällytettyä viittaustakin.

236 KKO 1979 II 28, KKO 1981 II 157, KKO 1984 II 95 ja myös varhaiset ratkaisut KKO 1927 I 31 ja KKO 1928 II 321 sekä vähemmistön mielipide ratkaisussa KKO 1976 II 52.

237 KKO 1990: 93, KKO 9.8.1990 H 90/220, KKO 21.11.1990 H 90/350 ja KKO 20.2.1991 H 90/422.

ilmensivät ihmisoikeussopimusten sääntövaikutusta. Kahdessa ensiksi mainitussa tapauksessa ihmisoikeusnormien vaikutus myös asiallisesti ratkaisi tapauksen. Lentokonekaappaustapauksissa korkein oikeus ilmaisi perusteluissaan eräiden ihmisoikeusnormien olevan sääntöjä: jos kussakin tapauksessa olisi oltu pakolaissopimuksesta ja yleisistä ihmisoikeussopimuksista seuraavan palauttamiskiellon (*non-refoulement* -säännön) soveltamisalan piirissä, luovuttamiseen ei olisi voitu suostua.

Myös korkeimman hallinto-oikeuden perusoikeusratkaisut ilmentävät varsin johdonmukaisesti perusoikeusnormien sääntövaikutusta.[238] Sama koskee hallitusmuodon 92.2 §:n laajahkoa soveltamiskäytäntöä. Myös osa ihmisoikeussopimuksiin viittaavista ratkaisuista on edustanut nimenomaan sääntövaikutusta (ks. KHO 1988 A 48 ja KHO 1990 A 125). Useissa tapauksissa välittömästi sovellettava normi (ratkaisunormi)[239] on silti ollut tavallisen lain säännös, ja perusoikeus- tai ihmisoikeusnormin sääntövaikutus on ollut välillistä. Ne ovat toisin sanoen osaltaan vaikuttaneet toisen normin soveltamisalaan (ks. esimerkiksi KHO 1979 I 4).

Kaksi karkotuksen kumoamispäätöstä havainnollistaa, miten ihmisoikeusnormien välillinen (tulkinta-) vaikutus voi samalla olla joko sääntö- tai periaatevaikutusta. Tapauksessa KHO 1988 A 49 henkilön todettiin olevan pakolaissopimuksen tarkoittama pakolainen, minkä vuoksi hänen tapauksensa kuului palauttamiskiellon eli *non-refoulement* -säännön ja samalla (vanhan) ulkomaalaislain (400/83) 18 §:n 2 ja 3 momenttien soveltamisalan piiriin. Tulkitsen tapausta KHO 8.11.1988 T 4462 siten, että (muun muassa) KP-sopimuksessa suojattua oikeutta perhe-elämään pidettiin niin painavana *periaatteena,* että se ratkaisi ulkomaalaislain 18.4 §:n tarkoittaman punnintatilanteen. Kummassakin tapauksessa ihmisoikeusmääräyksen vaikutus oli *välillistä,* sillä välittömästi sovellettavana lainkohtana (ratkaisunormina) olivat ulkomaalaislain 18 §:n eri momentit.[240]

Hallitusmuodon 5 §:n säännöksessä ilmaistuun yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen liittyvät korkeimman hallinto-oikeuden kymmenet ratkaisut osoittavat, miten sama perusoikeussäännös voi vaikuttaa sekä sääntönä että periaatteena. Jos esimerkiksi kunnallinen viranomainen on korkeimman hallinto-oikeuden mielestä ottanut päätöksenteossaan huomioon yhdenvertaisuusperiaatteen, päätöksestä seurannutta erottelua ei ole aina luonnehdittu "perusteettomaksi" tai muutoin yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta loukkaavaksi. Jos taas erottelu on ollut luonteeltaan syrjivä, päätös on kumottu yhdenvertaisuussäännön nojalla. Kummassakaan tapauksessa ei itse perusoikeussäännöstä ole tavattu kirjoittaa näkyviin.[241]

Oman käsitykseni mukaan perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien periaatevaikutusta ei ole toistaiseksi hyödynnetty riittävästi suomalaisessa oikeuskäytännössä. Jos suoran soveltamisen kannalta "helpoimmista" KP-sopimuksesta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta alkanut ihmisoikeusnormien soveltaminen laajenee koskemaan muitakin Suomen solmimia ihmisoi-

---

238 Ks. KHO 1950 II 85, KHO 1963 II 644, KHO 1969 II 45, KHO 1974 II 31, KHO 1975 II 53, KHO 1980 I 2, KHO 1982 I 2, KHO 1982 II 2, KHO 1982 II 6, KHO 1983 I 1, KHO 1983 II 15, KHO 1984 II 100 ja KHO 1985 II 54. Tähän ryhmään kuuluu myös tapaus KHO 1988 A 48, jossa perusoikeussäännökseen (HM 7.2 §) tukeuduttiin tapauksen kvalifioimiseksi KP-sopimuksen 12 artiklan sisältämän rajoituslausekkeen soveltamisalan piiriin.

239 Ks. Pöyhönen 1988 s. 64-65.

240 Ks. myös tapaus KHO 11.1.1989 T 102, jossa KP-sopimuksen perheen suojaa koskevien määräysten ei katsottu kvalifioivan tapausta purkukynnyksen (säännön soveltamistilanne) yli, mutta vaikuttavan painavana periaatteena maahantulokiellon peruuttamisharkinnassa.

241 Ratkaisussa KHO 1989 A 12 ilmeni hallitusmuodon ja KP-sopimuksen sananvapausmääräysten sääntö- *ja* periaatevaikutusta, enemmistön kannan (Hallberg 1990 s. 203) ilmaistessa edellistä ja presidentti Suvirannan eriävän mielipiteen myös jälkimmäistä.

keussopimuksia, joudutaan yhä useammin tilanteisiin, joissa kaksi ihmisoikeusnormia vaikuttaa *vastakkaisiin* suuntiin. Kotimaisen perusoikeusluettelon laajentaminen nykyisestä klassisiin vapausoikeuksiin painottuvasta hallitusmuodon toisen luvun säännöstöstä johtaisi vastaavaan kehitykseen perusoikeusnormien soveltamisessa.

Jos perusoikeussäännös ja ihmisoikeusmääräys tai kaksi jompaankumpaan kategoriaan kuuluvaa normilausetta näyttää konkreettisessa tapauksessa olevan ristiriidassa keskenään, tuomioistuimen on ensinnäkin huolehdittava siitä, ettei sen ratkaisu loukkaa kummastakaan johdettavissa olevaa *sääntöä*. Tässä operaatiossa voidaan tukeutua muun muassa useisiin ihmisoikeusmääräyksiin liittyviin rajoituslausekkeisiin, joiden avulla on mahdollista täsmentää sääntöluonteisen ihmisoikeusnormin soveltamisalaa. Jos ihmisoikeus- tai perusoikeusnormit tämän vaiheen jälkeen edelleen vaikuttavat vastakkaisiin suuntiin, on kysymys *periaatekollisiosta*, joka ratkaistaan punninnalla.

Eräissä ylimpien tuomioistuinten ratkaisuissa on viitteitä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien soveltamisesta (myös) periaatteina, joita voidaan punnita vastakkain. Ratkaisuun KHO 1989 A 12 liittyvässä vähemmistön (presidentti *Suviranta*) lausumassa korostettiin tietosuojalautakunnan velvollisuutta suorittaa punninta sananvapauden[242] ja yksityisyyden välillä. Lausunnossa KKO 1990: 167 viitattiin kansallisen lain säännökseen tavalla, joka osoitti rikoksesta syytetyn vähimmäistakeilla olevan myös painon ulottuvuus. Ja vaikka ratkaisussa KHO 1983 I 1 perusoikeusnormiin (hallitusmuodon 86 §) suhtauduttiin sinänsä sääntönä, säännöksen sisältönä on velvollisuus punnita kolmea periaatetta.[243]

10.4. Standardivaikutusta ei ole hyödynnetty

Suomalaisessa tuomioistuinkäytännössä ei ole hyödynnetty kansainvälisiä ihmisoikeusasiakirjoja *standardeina*, millä termillä tarkoitan valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen muodollisesti sisältymättömiä normeja tai normifragmentteja, joilla kuitenkin on oikeudellista relevanssia oikeusjärjestykseen kuuluvien normien soveltamisessa. Sen sijaan eduskunnan oikeusasiamiehen viime vuosien ratkaisukäytännöstä on osoitettavissa useita esimerkkejä standardivaikutuksesta.

Kun ihmisoikeussopimukset meillä säännönmukaisesti muunnetaan osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä, ei standardivaikutuksen hyödyntämiselle ole ollut yhtä suurta tarvettakaan kuin eräissä muissa maissa. Tässä suhteessa tilanne poikkeaa merkittävästi esimerkiksi Norjasta, jossa dualistisesta perusratkaisusta on tähän saakka noudatettu versiota, jossa ihmisoikeussopimukset ovat vain kansainvälisoikeudellisesti velvoittavia ja valtionsisäinen oikeusjärjestys koostuu yksinomaan kansallisista normeista. Ihmisoikeuksien omaksuminen osaksi oikeusjärjestystä – mikä Norjassa on ilmennyt Suomea lukuisampina korkeimman oikeuden viittauksina ihmisoikeussopimuksiin – on tapahtunut kokonaan standardivaikutuksen kautta.

Toisaalta Suomen tilanne poikkeaa myös Yhdysvalloista, jossa ihmisoikeussopimukset eivät monistisesta perusratkaisusta huolimatta ole osa valtionsisäistä oikeusjärjestystä ratifioinnin puuttumisen vuoksi. Myös yhdysvaltalaisissa tuomioistuimissa ihmisoikeusnormeihin on silti viitattu, mikä ilmentää standardivaikutusta.

242 Sananvapaus on selkeästi perus/ihmisoikeus, joka konkreettisessa tapauksessa voi joutua kollisioon toisen perus/ihmisoikeuden kanssa. Yksityisyyden suojan ohella kollisio voi ilmetä ainakin *syrjintäkieltojen* kanssa (ks. esimerkiksi rikoslain 13 luvun 5 § ja sen taustalla olevat rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen määräykset).

243 Periaatteilla viittaan perustuslainsäännöksessä mainittuihin virkaylennysperusteisiin. Niiden yksinomaisuus on puolestaan sääntö.

Mitään periaatteellista estettä ihmisoikeusnormien soveltamiselle tuomioistuinkäytännössä standardeina ei ole Suomessakaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen eräissä ratkaisuissa on viitattu esimerkiksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin asiakirjojen ihmisoikeusperiaatteisiin[244] tai Yhdistyneiden kansakuntien vankeinhoidon vähimmäissääntöihin. Tapauksessa KKO 21.11.1990 H 90/350 lausunnon kertoelmaosaan sisältyy viittaus erääseen ETYK:n ihmisoikeusasiakirjaan.[245] Vaikka Suomen ratifioimien ja voimaansaattamien ihmisoikeussopimusten verkko kattaakin melko hyvin kansainvälisen ihmisoikeusnormiston materiaalisen alueen, meillä saattaa silti esiintyä tapauksia, joissa muussa kuin valtioita velvoittavan sopimuksen muodossa laadittu ihmisoikeusasiakirja voisi toimia kansallisen normiston tulkinnan apuneuvona.

Yhtenä esimerkkinä viittaan YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimeenpanevan komitean (Executive Committee) suosituksiin (Conclusions), joita voitaisiin hyödyntää standardeina turvapaikka-, oleskelulupa- ja karkotuspäätöksiä tehtäessä ja kirjoitettaessa. Toisena esimerkkinä mainitsen ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten (ennen muuta Euroopan ihmisoikeussopimuksella perustetut ihmisoikeustoimikunta ja -tuomioistuin sekä KP-sopimuksella perustettu ihmisoikeuskomitea) yksilövalitusten johdosta antamat ratkaisut ja muut sopimusmääräysten tulkintaa sisältävät kannanotot[246]. Standardeina niillä on ohjaavaa merkitystä suomalaisten tuomioistuinten suorittamassa sopimusmääräysten tulkinnassa.

10.5. Virkasyyte on perusoikeus- tai ihmisoikeusnormin loukkauksen mahdollinen seuraus

Standardin käsite on eräänlainen ääripää ihmisoikeusnormien "pehmeiden" vaikutustapojen puolella. Mahdollisuus nostaa virkasyyte tuomaria tai muuta virkamiestä vastaan ihmisoikeusnormin nojalla edustaa toista ääripäätä. Pelkkänä mahdollisuutenakin se osoittaa ihmisoikeusnormien olevan myös "kovia" oikeusnormeja.

Jo tähänastinen suomalainen oikeuskäytäntö osoittaa, että hallitusmuodon perusoikeussäännösten loukkaamisesta on nostettu virkasyytteitä ja tuomittu rangaistuksia.[247] Yhdessä tapauksessa (KKO 1973 II 73) korkein oikeus tuomitsi virkavirheestä rangaistukseen alioikeuden kolme jäsentä, jotka olivat laiminlyöneet yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen mitatessaan rangaistuksia kahdelle rikoskumppanille. Lisäksi ainakin kahdesti hovioikeus[248] on tuominnut rangaistukseen virkamiehen, joka on estänyt hallitusmuodon 10 §:ssä turvatun kokoontumisvapauden käytön.[249] Kun korkein oikeus sittemmin kumosi rangaistuksen näissä kahdessa tapauksessa, päätös ei sisältänyt mitään sen suuntaistakaan lausumaa, ettei perusoikeussäännös voisi toimia virkasyytteen ja rangaistuksen perusteena.[250]

244 *Olavi Heinosen* (1991 s. 92-93) mukaan "mikään ei estäne" ETYK:n puitteissa syntyineiden ihmisoikeuskannanottojen "hyväksikäyttämistä laintulkintaperiaatteina".

245 Lausunnossa KKO 1990: 167 esiintyvän viittauksen kansalliseen lakiin voi puolestaan lukea siten, että monistiseen sektoriin kuuluvassa asiassa korkein oikeus sovelsi kansainvälistä oikeutta ja viittasi Suomen lakiin tämän oikeusjärjestyksen ulkopuolisena standardina.

246 Esimerkiksi ihmisoikeuskomitean yleiset kannanotot (General Comments), joista ks. de Zayas – Möller – Opsahl 1989 ja Opsahl 1989a.

247 Vrt. Perusoikeustyöryhmän muistio 1982 s. 19: "Työryhmän tiedossa ei ole sellaisia ratkaisuja, joissa virkamies olisi tuomittu virkavirheestä sillä perusteella, että hän ei ollut noudattanut perusoikeussäännöstä."

248 Vaasan hovioikeus 26.6.1951 VSD 5/50; Itä-Suomen hovioikeus 16.6.1972 R 1971/374/13.

249 Tekstissä on viitattu myös Helsingin raastuvanoikeuden päätökseen 8.3.1989 R 88/2111 ja Helsingin hovioikeuden päätökseen 27.6.1991 R 89/810, joissa hallitusmuodon 12 §:n säännöksen loukkaus mainittiin virkavelvollisuuksien rikkomisen perusteena.

250 Ensin mainitussa tapauksessa (KKO 1952 II 74) korkeimman oikeuden päätös ilmensi niin

Vaikka tiedossani ei ole suomalaista ratkaisua, jossa tuomioistuin olisi tuominnut virkamiehen rangaistukseen kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen määräyksen sivuuttamisesta tai loukkaamisesta, tälle ei ole mitään periaatteellista estettä. Rikoslain 40 luvun (792/89) 10 §:ssä (virkavelvollisuuden rikkominen) ja 11 §:ssä (tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen) käytetään kummassakin sanontaa "rikkoo tai jättää täyttämättä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa". Kun perustuslain perusoikeussäännökset ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset ovat Suomen oikeusjärjestykseen kuuluvia "virkatoiminnassa noudatettavia säännöksiä", niiden rikkominen tai sivuuttaminen virkatoiminnassa on rangaistavaa siinä missä muidenkin säännösten tai määräysten.

10.6. Väitteet ihmisoikeusnormin ja kansallisen lain ristiriidasta eivät ole yleensä menestyneet

Sekä korkein oikeus että korkein hallinto-oikeus ovat ratkaisuissaan jo soveltaneet ihmisoikeussopimusten määräyksiä. Päätösten perusteluista on luettavissa myös periaatteellinen valmius asettaa ihmisoikeusnormit tarvittaessa jopa kansallisen lain edelle. Silti asianosaisten väitteet suomalaisen lain ja ihmisoikeussopimuksen välisestä normiristiriidasta eivät ole yleensä menestyneet.

> Turun arkkihiippakunnan tuomiokapitulin päätöksessä 13.3.1991 nro 1/91 tilanne kuitenkin pelkistettiin normiristiriidaksi ja sitten ratkaistiin antaen etusija ihmisoikeusnormille. Kolmessa muussa alemman oikeusasteen ratkaisussa voi sanoa normiristiridan tulleen todetuksi, mutta yksikään niistä ei johtanut ihmisoikeusmääräyksen etusijaan. Ratkaisussa 14.6.1989 nro 20 Helsingin maistraatti todettuaan ristiriidan yksinkertaisesti jätti ihmisoikeusnormin huomiotta.[251] Rovaniemen hovioikeuden johtopäätös ristiriitatilanteesta oli tuomitsematta jättäminen (31.7.1990 R 90/63). Helsingin raastuvanoikeus puolestaan väisti havaitsemansa ristiriidan kääntämällä sen näyttökysymykseksi (19.4.1990 S 89/4382).

Toimin kolmessa viimeksi mainitussa tapauksessa ihmisoikeusnormiin vetoavan asianosaisen avustajana. Myös muut kokemukset ihmisoikeussopimuksiin vetoamisesta suomalaisissa tuomioistuimissa viittaavat siihen, ettei tilanteen pelkistäminen suomalaisen lain ja ihmisoikeussopimuksen väliseksi normiristiriidaksi ole ainakaan yleensä ihmisoikeusnormien maksimaalisen vaikutuksen kannalta hedelmällistä. Kun ihmisoikeussopimusten ratifioinnin yhteydessä on lähdetty siitä olettamuksesta, että lainsäädäntö on sopusoinnussa sopimusvelvoitteiden kanssa, suomalaisia tuomioistuimia on vaikea saada vakuuttuneiksi normiristiriidan olemassaolosta. Myös ylimpien asteiden ratkaisut osoittavat tuomioistuinten pyrkivän tulkinnan keinoin välttämään ristiriidan toteamista (ks. esimerkiksi tapaus KHO 1990 A 125).[252]

---

sanottua ulkovaltiosääntöisen hätäoikeuden konstruktiota, ja yksi jäsen olisi pysyttänyt hovioikeuden langettaman rangaistuksen. Jälkimmäisessä tapauksessa (KKO 7.9.1973 nro 1079) syytteen hylkääminen perustui HM 10 §:n perusoikeussäännöksen – mielestäni virheelliseen – tulkintaan, jonka mukaan oikeus esittää julisteita mielenosoituksessa voisi olla poliisin myöntämästä luvasta riippuvainen. Vrt. KHO 1974 II 31.

251 Uudenmaan lääninoikeus (31.10.1989 nro 1590/II) pysytti päätöksen.

252 Tekstissä tarkoitettuihin tilanteisiin rinnastettava on tapaus KHO 1974 II 31, jossa valittaja esitti väitteen perusoikeussäännösten ja kunnallisen järjestyssäännön välisestä ristiriidasta. Kun kyseessä oli abstrakti tilanne (*normivalitus* järjestyssäännön hyväksymispäätöksestä) korkein hallinto-oikeus suhtautui järjestyssääntöön selvästi suopeammin kuin sittemmin ratkaistuissa järjestyssääntöjen konkreettisia soveltamistilanteita koskeneissa tapauksissa (ks. esimerkiksi KHO 1980 I 2 ja KHO 1982 II 6)

Ratkaisijan kannalta oikeusprosessissa esitetty väite normiristiriidasta saattaa vaikuttaa jopa vaatimukselta tuomioistuimen asettumisesta lainsäätäjän asemaan. Kun suomalaiset tuomioistuimet ovat perinteisesti varoneet ryhtymästä lainsäätäjän toimivaltarajojen valvojiksi, on ymmärrettävää etteivät ne ole olleet valmiita lausumaan abstraktilla tasolla myöskään lakien mahdollisesta ristiriitaisuudesta Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Tähänastisen ratkaisukäytännön ja omien kokemusteni pohjalta pidän huomattavasti hedelmällisempänä lähestymistapana pitäytymistä yksittäisen tapauksen ratkaisemista koskevaan argumentaatioon. Abstraktilla tasolla normiristiriidoiksi luonnehdittavat tilanteet ovat konkreettisen tapauksen tasolla palautettavissa ihmisoikeusnormin *sääntövaikutukseksi.* Sitä korostava asianosainen pyrkii "ristiriidan" toteamisen sijasta perustelemaan, miksi ihmisoikeusnormi vaatii kansallisen lain tulkitsemista siten, ettei tapaus kuulu lain soveltamisalan piiriin. Lainkäyttö on koherentiksi oletetun oikeusjärjestyksen soveltamista yksittäisessä tapauksessa, ei abstraktien normiristiriitojen löytämistä.[253]

10.7. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten ratkaisujen merkitys lainsoveltajille

Perusoikeus- tai ihmisoikeusnormien soveltaminen sisältää väistämättä myös niiden tulkintaa. Esimerkkejä perusoikeussäännösten tulkintaa sisältäneistä ratkaisuista ovat KHO 1974 II 31 (hallitusmuodon 7 §:n tulkinta ja perusoikeuksien yleisten oppien tason kysymys lapsen perusoikeuksista) sekä KKO 1979 II 28 ja KHO 1982 I 1 (hallitusmuodon 6 §:n mukaisen omaisuudensuojan ulottuvuus). Ihmisoikeussopimuksiin liittyviä tulkintaongelmia on ilmennyt muun muassa korkeimman oikeuden lausunnoissa lentokonekaappauksesta epäiltyjen luovutustapauksissa sekä KP-sopimuksen rajoituslausekkeisiin liittyneissä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa KHO 1988 A 48, KHO 1989 A 12 ja KHO 1990 A 125.

Sen paremmin eduskunnan perustuslakivaliokunnan esittämät kannanotot perustuslain säännösten tulkinnasta kuin ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten ratkaisut eivät sisällä Suomen oikeusjärjestykseen kuuluvia oikeusnormeja.[254] Suomalaisten tuomioistuinten velvollisuutena on paitsi soveltaa perusoikeus- ja ihmisoikeusnormeja myös soveltaa niitä *oikein.* Tämä velvollisuus voi toteutua vain jos tuomioistuimet tuntevat kummankin normiston auktoritatiivisimpien tulkintaorgaanien ratkaisukäytännön (ks. Schermers 1987 s. 118 ja PeVL 2/1990 vp.[255]). Pidän sekä tarpeettomana että turhana *Aarre Tähden* (1990a ja 1991a) yritystä pelkistää kysymys Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen valtionsisäisestä vaikutuksesta siihen, sisältävätkö nuo päätökset Suomen oikeusjärjestykseen kuuluvia normeja.

Sekä lainsäätäjän vallan ensisijaisuutta että tuomioistuinratkaisujen parasta mahdollista tie-

253 Vrt. myös *Jan Helgesenin* (1979) kysymyksenasetteluun: "Er det fruktbart å operere med begrepet 'motstrid mellom retsregler', eller løses problemene best via harmonisering av rettskildefaktorer allene?".

254 Hidén (1989 s. 135-136) tähdentää toisaalta viranomaisten velvollisuutta tuntea perustuslakivaliokunnan tulkinnat perusoikeussäännösten sisällöstä ja toisaalta (lainvalvonta)viranomaisten riippumattomuutta, johon kuuluu etteivät perustuslakivaliokunnan tulkinnat sinänsä sido niitä.

255 "Jotta ihmisoikeusmääräykset vaikuttaisivat täysipainoisesti tuomioistuinten ja viranomaisten ratkaisutoiminnassa, on Euroopan neuvoston toimielinten auktoritatiivisista tulkintakannanotoista oltava Suomessa saatavilla riittävän täsmällistä ja ajanmukaista tietoa". Myös lausunnossa PeVL 12/1982 vp. korostettiin, että kansainvälisten sopimusten tulkinta määräytyy ensi sijassa kansainvälisellä tasolla, kun taas suomalaisilla valtioelimillä "on vain hyvin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa kansainvälisten sopimusten säännösten tulkintaan ja soveltamiseen".

topohjaa koskevat näkökohdat puoltavat eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön saattamista nykyistä tehokkaammin tuomioistuinten käyttöön, esimerkiksi ATK-tietokannan tai hakemistoin varustetun vuosikirjan muodossa. Myönteisenä esimerkkinä perustuslakivaliokunnan omaksumaa tulkintalinjaa noudattavasta tuomioistuinratkaisusta voidaan mainita tapaus KHO 1985 II 54.[256]

Suomen liityttyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ulkoasiainministeriö on käynnistänyt toimenpiteet tuomioistuinten tiedollisten edellytysten[257] parantamiseksi ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten ratkaisukäytäntöä koskevan tietokannan avulla (ks. myös PeVL 2/1990 vp.).

Ratkaisussa KKO 1991: 84 käytetään perustelutapaa, jota seuraamalla suomalaiset tuomioistuimet voivat tulkita kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiä. Korkein oikeus yksilöi ensin tietyt sopimusmääräykset[258] ja sitten kirjoitti näkyviin määräyksistä "ilmenevän" ihmisoikeusnormin sisällön[259]. Päätöksestä on mielestäni luettavissa, että korkeimmassa oikeudessa oli ennen sen tekemistä tutustuttu ainakin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Unterpertinger*-ratkaisuun (24.11.1986 A 110).

Eri maissa on omaksuttu erilaisia käytäntöjä sen suhteen, viittaavatko kansalliset tuomioistuimet päätöksissään esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin.[260] Pidän selvänä, ettei suomalaisilla tuomioistuimilla ole mitään velvollisuutta viitata sen paremmin eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kannanottoihin.[261] Toisaalta pidän argumentaation avoimuuden kannalta suotavana, että päätöksen perusteluissa viitataan perusoikeus- tai ihmisoikeusnormien auktoritatiivisen tulkitsijan kantoihin silloin, kun tuomioistuimen päätös todella sisältää tulkintaa ja tässä tulkinnassa on ollut tarpeen tukeutua kyseisen orgaanin käytäntöön.

Mielestäni ei ole periaatteellista eroa KP-sopimuksen noudattamista valvovan ihmisoikeuskomitean yksilövalitustapauksissa antamien päätösten ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden vaikutuksessa suomalaisiin lainkäyttöratkaisuihin. Kummassakin tapauksessa kansainvälinen valvontaelin on sopimusmääräysten auktoritatiivinen tulkitsija, ja suomalaisten tuomareiden tulee sekä tuntea että ottaa huomioon sen käytäntö voidakseen soveltaa sopimusmääräyksiä oikein. Jos kansainvälisen valvontaelimen päätös on koskenut nimenomaan Suomea ja ehkä tiettyä suomalaista säädöstäkin, sen tosiasiallisesti ohjaava vaikutus on tietysti suurempi kuin muissa tapauksissa. En silti näe periaatteellista eroa valvontaelimen ratkaisujen vaikutustavassa silloinkaan, kun ne ovat kohdistuneet toiseen valtioon. Kansainvälisten valvontaelinten ratkaisut sisältävät *informaatiota* sopimusmääräysten sisällöstä, eivät Suomessa sovellettavia oikeusnormeja.[262]

---

256 Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen tuomioistuimia ohjaavaa vaikutusta korostaa myös Jyränki (1984 s. 293-294).

257 Niiden merkitystä korostaa myös Heinonen (1991 s. 92), joka toisessa yhteydessä (Heinonen 1991a s. 233-234) tähdentää nimenomaan korkeimman oikeuden vastuuta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansainvälisen soveltamiskäytännön suodattumisessa Suomeen. Ks. myös Heinonen 1990 s. 505.

258 KP-sopimuksen 14 (3) (e) artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (3) (d) artikla.

259 "... syytetyllä on oikeus kuulustella tai kuulustuttaa häntä vastaan kutsuttuja todistajia."

260 Vertailevina esityksinä ks. Drzemczewski 1983 s. 260-325 ja Polakiewicz – Jacob-Foltzer 1991. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätösten valtionsisäisiä vaikutuksia on perusteellisesti analysoinut *Georg Ress* (1982).

261 Pellonpään (1991a s. 166) mukaan Ruotsin korkeimman oikeuden tapa viitata ratkaisuissaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiin saattaa selittyä sillä, ettei itse sopimus ole osa Ruotsin oikeusjärjestystä. Pidän johtopäätöstä perusteltuna.

262 Kantani ei sisällöllisesti poikkea Aarnion (1991 s. 80-81) johtopäätöksestä, jossa sana "suun-

Käyttämässäni käsitteistössä ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten kannanotot sopimusmääräysten tulkinnasta ovat luonnehdittavissa standardeiksi. Ne eivät ole Suomen oikeusjärjestykseen kuuluvia normeja, mutta niillä voi olla vaikutusta oikeusnormien soveltamisessa. Suomalaisten viranomaisten velvollisuutta tuntea ihmisoikeussopimusten kansainvälinen tulkintakäytäntö korostaa valvontaelinten seuraama dynaaminen (tai "evolutiivinen") tulkintalinja (ks. Merrills 1988 ja Pekkanen 1991). Olen korostanut yksittäistä oikeusnormia aina tulkittavan koko oikeusjärjestyksen muodostamaa taustaa vasten. Tämä koskee myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimiä, joiden tapaan tulkita tiettyä sopimustekstin kielellistä ilmausta saattaa vaikuttaa kansainvälisessä oikeudessa ja eri sopimusvaltioiden sisäisessä oikeudessa tapahtuva kehitys.[263] Tästä syystä suomalaisia viranomaisia velvoittava ihmisoikeusnormien "oikea" sisältö saattaa kehityksen myötä muuttua, vaikka sopimusteksti pysyy muuttumattomana.[264]

En pidä ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten ratkaisujen – tai eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen – ohjaavaa vaikutusta ongelmallisina tuomioistuinten riippumattomuuden (hallitusmuodon 2.4 §) kannalta. Kukin suomalainen tuomioistuin soveltaa itsenäisesti ja virkavastuulla myös ihmisoikeusnormeja.[265] Suomessa tuomioistuinten riippumattomuuteen sisältyy myös se, etteivät ylempien tuomioistuinten ratkaisut itsessään ole alempia velvoittavia (ks. mm. Saraviita 1985 s. 375, Timonen 1987 s. 100 ja Jyränki 1991 s. 169[266]).

Eräs erityistilanne on ihmisoikeussopimuksen kansainvälisen valvontaelimen Suomeen kohdistuvan langettavan päätöksen valtionsisäinen vaikutus sopimusloukkauksen kohteeksi joutuneen yksilön konkreettisessa tapauksessa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 53 artiklas-

---

taviiva" vastaa käyttämääni standardin käsitettä: "... suomalaiseen lainkäyttöön on toukokuussa 1990 tullut yksi uusi pakollinen oikeuslähde, Euroopan ihmisoikeussopimus. Epätietoisuuden vallitessa tuomioistuin on velvollinen ottamaan itse selkoa sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen sisällöstä. Tämä edellyttää samalla valmiutta sopimuksen tulkitsemiseen sen tavoitteiden ja ihmisoikeustuomioistuimen osoittamien suuntaviivojen mukaan." Sen sijaan en yhdy Aarnion muotoiluun, jonka mukaan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnat "sitovat" suomalaisia viranomaisia (s. 78; ks. myös s. 79-80).

263 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suhtautumisesta omiin aiempiin ratkaisuihinsa ks. Merrills 1988 s. 12-14 ja siinä tarkasteltuja tapauksia tuoreempi *Cossey*-ratkaisu (27.9.1990 A 184), erityisesti kohta 35: "It is true that... the Court is not bound by its previous judgments... However, it usually follows and applies its own precedents, such a course being in the interests of legal certainty and the orderly development of the Convention case-law. Nevertheless, this would not prevent the Court from departing from an earlier decision if it was persuaded that there were cogent reasons for doing so. Such a departure might, for example, be warranted in order to ensure that the interpretation of the Convention reflects societal changes and remains in line with present-day conditions...".

264 Sama koskee kansallisia lakeja. Lakia säädettäessä (tai kansainvälistä sopimusta voimaansaattaessa) ei koskaan voida tarkalleen tietää, millaisia konkreettisessa tapauksessa sovellettavia normeja sopimus- tai lakitekstin virkkeistä myöhemmin tullaan johtamaan oikeusjärjestyksen muiden osien ehkä muuttuttua.

265 Johtopäätökseni voi muistuttaa Tähden (1991a s. 65) kannanottoja, minkä vuoksi korostan että en yhdy hänen lausumaansa: "ihmisoikeussopimusta koskevista auktoritatiivisista tulkintakannanotoista poikkeavaa virkatoimintaa voidaan Suomessa täysin laillisesti harjoittaa" (s. 66). Suomalaisten viranomaisten velvollisuutena on soveltaa *oikein* ihmisoikeussopimusten määräyksiä. Ainoana poikkeuksena on hypoteettinen *tietoisen sopimusloukkauksen* mahdollisuus (eduskunta nimenomaisesti ilmoittaa säätävänsä Suomen kansainvälisiä velvoitteita rikkovan lain).

266 Jyränki astuu kuitenkin askelen pitemmälle. Hänen mukaansa Euroopan ihmisoikeussopimuksen teksti "ei anna tukea" edes ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen "normaalille prejudikaattivaikutukselle suomalaiseen tapaan". Pidän kantaa virheellisenä. Jo sopimustekstin tasolla (ks. erityisesti 45 ja 49-54 artikla) on selvää, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sopimusmääräysten auktoritatiivinen tulkitsija (ks. myös PeVL 2/1990 vp. ja PeVL 12/1982 vp.).

sa Suomi on sitoutunut noudattamaan ihmisoikeustuomioistuimen sellaisia päätöksiä, joissa se on ollut osapuolena.[267] Sopimusmääräyksen velvoittavuus on kansainvälisoikeudellinen ja kohdistuu Suomen valtioon. Langettava päätös ei esimerkiksi velvoita suomalaisia tuomioistuimia purkamaan kansainvälisen valitusprosessin kohteena ollutta aiempaa päätöstä, ellei purulle ole Suomen oikeusjärjestyksen mukaan laillisia edellytyksiä. Kun sekä KP-sopimuksen että Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset ovat laintasoisina normeina osa Suomen oikeusjärjestystä, niiden kansainvälisessä valvontaelimessä todettu loukkaus voi kuitenkin useissa tapauksessa osoittaa alkuperäisen päätöksen olleen purkua koskevien säännösten tarkoittamalla tavalla "ilmeisen" lainvastainen[268] (ks. myös Heinonen 1991 s. 96).

10.8. Perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien soveltamisen kehitysnäkymiä

Molempien ylimpien tuomioistuinten ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön kehitys viime vuosina viittaa siihen, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset ovat saamassa selvästi aiempaa enemmän merkitystä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioinnin valmistelut (ks. mm. Pellonpää 1988) ja itse sopimuksen voimaansaattaminen ovat lisänneet sekä tuomareiden että oikeustieteen tutkijoiden kiinnostusta ihmisoikeuskysymyksiin. Vaikka Euroopan ihmisoikeusopimus ei sopimustekstin tasolla merkinnyt kovin paljon uusia sisällöllisiä ihmisoikeusvelvoitteita Suomelle, se näyttää tehokkaan kansainvälisen valvontakoneistonsa ja saamansa suuren julkisuuden vuoksi avanneen psykologisia lukkoja Suomen oikeusjärjestykseen kuuluvien ihmisoikeusnormien soveltamiselle tuomioistuimissa.[269]

Jos ihmisoikeussopimuksista todella tulee osa suomalaisten tuomioistuinten arkipäivää, tähänkin saakka harvinainen vuoden 1919 hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin viittaaminen saattaa jopa vähetä (ks. myös Heinonen 1990 s. 504). Parhaillaan valmisteltavana oleva hallitusmuodon perusoikeussäännösten uudistus voi toteutuessaan muuttaa tätä kehityssuuntaa, varsinkin jos perustuslain nimenomaisilla säännöksillä määritellään perusoikeussäännösten tuomioistuimia velvoittava vaikutus rajoineen.[270] Jos perustuslain perusoikeusluettelo tulisi kattamaan Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden aineellisen piirin, ihmisoikeussopimuksiin saatettaisiin vastaisuudessa tukeutua lähinnä perustuslain tulkinnan apuneuvona.

10.9. Ihmisoikeusnormien soveltamiskäytäntö ja tutkimuksessa kehitetty malli

Teoksen toisen pääluvun lopussa esitin kahtena versiona tutkimuksessa kehitetyn mallin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten erilaisten valtionsisäisten vaikutustapojen erittelemiseksi.

---

267 Ihmisoikeustoimikunnan jälkeen Euroopan neuvoston ministerikomitean ratkaistaviksi menneissä asioissa tehtyjen päätösten velvoittavuudesta ks. vastaavasti sopimuksen 32 (4) artikla. Määräyksen soveltamiskäytännöstä ks. Pellonpää 1991 s. 130-131. Pellonpään tarkastelut (ks. s.126-140) ovat yleisemminkin hyödyllisiä tekstissä tarkastellun problematiikan kannalta. Ks. myös Pellonpää 1991a.

268 Ks. oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 7-8 § (laissa 109/60) ja laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa (200/66), 6 §.

269 KP-sopimuksen ratifioinnilla saattoi Hollannissa olla samankaltainen vaikutus: vasta sen tapahduttua tuomioistuimet alkoivat antaa todellista merkitystä maan oikeusjärjestykseen jo aiemmin sisältyneelle Euroopan ihmisoikeussopimukselle.

270 Viittaan sekä valintaan perustuslainmukaisen laintulkinnan, perusoikeuksien suoran soveltamisen ja lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen välillä että uuden perusoikeussäännöstön *lex posterior* -vaikutukseen suhteessa aiemmin säädettyihin lakeihin.

Seuraavissa kuvioissa mallin kumpaakin versiota havainnollistetaan eräiden tässä luvussa tarkasteltujen suomalaisten tapausten avulla. Mukaan on pyritty valitsemaan sellaiset tapaukset, jotka "puhtaimmin" edustavat tiettyä vaikutustapaa (vrt. s. 55-56).

Kuvioissa käytetyt numerot viittaavat seuraaviin ratkaisuihin:

1 Turun arkkihiippakunnan tuomiokapitulin päätös 13.3.1991 nro 1/91 (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaikutus)

2 Apulaisoikeusasiamiehen varamies 15.6.1988 Dnro 694/4/88 (YK:n vankeinhoidon vähimmäissääntöjen vaikutus)

3 KKO 1990: 93, KKO 21.11.1990 H 90/350, KKO 9.8.1990 H 90/220 ja KKO 20.2.1991 H 90/422 (lentokonekaappaustapaukset)

4 KHO 1988 A 48 (KP-sopimuksen 12 artikla ja passin peruuttaminen)

5 KHO 1990 A 125 (ulkomaalaisen yhdistymisvapaus)

6 KHO 8.11.1988 T 4462 (perhesiteiden vaikutus ulkomaalaisen karkotuksessa)

7 KHO 1988 A 49 (pakolaisen karkotus)

8 KHO 11.1.1989 T 102 (perhesiteiden vaikutus a) karkotuspäätöksen purkamisessa ja b) maahantulokiellon peruuttamisessa)

9 KKO 1990: 167 (poissaolevana tuomitun rikoksentekijän luovuttaminen)

Vain tapaus 2 liittyi ihmisoikeusasiakirjaan, joka ei ole Suomea kansainvälisoikeudellisesti velvoittava eikä osa Suomen oikeusjärjestystä. Päätöksen mukaan sillä kuitenkin oli oikeudellista merkitystä kansallisten normien tulkinnassa. Kun kyseessä ei ollut konkreettinen soveltamistilanne, ei ole mahdollista ottaa kantaa siihen, olisiko kysymys sääntö- vai periaatevaikutuksesta.

Tapauksessa 1 Euroopan ihmisoikeussopimusta sovellettiin sääntönä, joka sai ristiriitatilanteessa etusijan kirkkolakiin nähden. Myös tapaus 7 ilmentää sääntövaikutusta, mutta siinä ihmisoikeusnormit pakolaisen suojelusta otettiin huomioon ulkomaalaislain karkotusta koskevien eri säännösten soveltamisalan tulkinnassa. Siten tapauksessa ei ollut kysymys kansallisen lain ja ihmisoikeusnormin välisestä ristiriidasta.

Myös tapaus 6 koski ulkomaalaisen karkottamista. Ihmisoikeusnormit perheen suojasta vaikuttivat ulkomaalaislain säännösten tulkinnassa. Tapauksesta 7 poiketen kyseessä oli periaatteiden punnintatilanne.

Tapauksessa 8 ihmisoikeusnormit perheen suojasta otettiin huomioon ulkomaalaisen karkotuspäätöksen purkamista ja maahantulokiellon hallinnollista peruuttamista koskevien kansallisten säännösten tulkinnassa. Niiden sääntövaikutus ei riittänyt kvalifioimaan tapausta purkua koskevan säännöksen piiriin (8a), mutta ne voittivat maahantulokiellon peruuttamiseen liittyvässä punninnassa vastakkaiseen suuntaan puhuvat periaatteet (8b).

Tapauksissa 4-5 oli kysymys ihmisoikeusnormien sääntövaikutuksesta. Niihin tukeuduttiin suoraan, itsenäisinä oikeusnormeina, joiden mahdollinen ristiriita kansallisen normin kanssa tutkittiin. Korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan ristiriitaa ei ollut, joten ihmisoikeusnormin ja kansallisen normin etusijaan ei tarvinnut ottaa kantaa.

Neuvostoliittolaisten lentokonekaappauksesta epäiltyjen tapaukset (3) olivat asetelmaltaan äskeisten tilanteiden kaltaisia. Niissä korkein oikeus johti ihmisoikeussopimusten määräyksistä *non-refoulement* -säännön ja totesi, etteivät tapaukset sijoittuneet säännön soveltamisalan piiriin.

Rikoksentekijän luovuttamislain soveltamistapaus (9) sijoittui oikeusjärjestyksen niin sanotun monistisen sektorin piiriin. Ihmisoikeusmääräystä sovellettiin sen kansainvälisoikeudellisen velvoittavuuden nojalla ja periaatteessa riippumatta kyseisen sopimuksen valtionsisäisen voimaansaattamisen muodosta. Määräystä sovellettiin kansallisen lain säännösten soveltamisalan rajoituksena, siis sääntönä.

Malli 1. Ihmisoikeusmääräysten sääntö-, periaate- ja standardivaikutukseen perustuva kuvaus.

<table>
<tr><th rowspan="2">KANSAINVÄLIS-OIKEUDELLINEN SITOVUUS</th><th rowspan="2">VALTIONSISÄINEN VOIMASSAOLO</th><th colspan="2">VALTIONSISÄINEN SOVELTAMINEN</th></tr>
<tr><th>VAIKUTUSTAPA</th><th>VAIKUTUS-KOHDE</th></tr>
<tr><td>Ei kansainvälisesti sitova 2</td><td rowspan="2">Ei voimassa valtion-sisäisesti (ei osa oikeusjärjestystä) 2</td><td>Irrelevantti</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="3">Kansainvälisesti sitova 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9</td><td>Standardivaikutus (”mittapuu”) 2</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Voimassa valtion-sisäisesti (osa oikeus-järjestystä) 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8</td><td>Periaatevaikutus 6, 8b</td><td>Periaate 6, 8b</td></tr>
<tr><td>Sääntövaikutus 1, 3, 4, 5, 7, 8a, 9</td><td>Sääntö 1, 7, 9</td></tr>
</table>

Malli 2. Sovellettavien oikeusnormien sääntö- tai periaateluonteeseen perustuva kuvaus.

<table>
<tr><th>Ihmisoikeusmääräyksen suhde normiin</th><th>PERIAATTEET</th><th>SÄÄNNÖT</th><th>Ihmisoikeusmääräyksen osuus ratkaisussa</th></tr>
<tr><td>ei mukana

mukana normi-fragmenttina
2, 8
tärkeänä normi-fragmenttina
6, 7
normina
1, 9 (ja3-5)</td><td>häviää punninnassa

rinnakkainen optimointi

voittaa punninnassa
6, 8b</td><td>ei sovellu
3, 8a

saa etusijan
1, 7, 9</td><td>ei vaikuta

tulkintavaikutus
2, 6, 7, 8

suora soveltaminen
1, 9 (ja 3-5)</td></tr>
</table>

VI. IHMISOIKEUS- JA PERUSOIKEUSNORMIEN VAIKUTUS LAINSÄÄTÄJÄN TOIMINNASSA

1. Suomen perusoikeusjärjestelmästä ja sen muutostendensseistä

Perusoikeussäännösten ja ylipäätään perustuslainsäännösten vaikutus *lainsäätäjän* toiminnassa on Suomen valtiosäännön erityispiirteiden johdosta suomalaisen valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen ydinalue.[1] Sen piiriin kuuluvat ainakin *Esko Riepulan* (1973), *Mikael Hidénin* (1974; ks. myös Hidén 1971), *Teuvo Pohjolaisen* (1980) ja *Antero Jyrängin* (1989) monografiat. Teemalla on myös huomattava osuus *Kauko Sipposen* (1965) väitöskirjassa ja *Paavo Kastarin* (1972) perusoikeusteoksessa, minkä lisäksi *Veli-Pekka Viljasen* viime vuosien tuotannosta (1987, 1988, 1988a, 1990, 1990a, 1991) on muodostumassa perusoikeussäännösten oikeudellisen vaikutuksen taustaa, nykytilaa ja kehitystendenssejä analysoiva kokonaisuus. Niin ikään on syytä mainita *Heikki Karapuun* kirjoitukset (erityisesti suomalaista perusoikeusparadigmaa arvioiva Karapuu 1986) sekä *Pekka Länsinevan* (1991) tuore artikkeli eduskunnan perustuslakivaliokunnasta.

Valtiosääntöoikeudellisessa käytännössä teema on ollut vielä tutkimustakin keskeisemmässä asemassa: perustuslakien tärkeimmän tulkitsijan, eduskunnan perustuslakivaliokunnan työstä valtaosan muodostaa eduskunnan käsiteltävinä olevien lakiehdotusten arviointi perustuslakien säännöksiä, korostetusti perusoikeussäännöksiä vasten.

Karapuu on tiivistänyt vallitsevan mutta jo väistymässä olevan suomalaisen perusoikeusparadigman siten, että sen "ehkä keskeisin elementti" on perusoikeuksien mieltäminen valtion velvoittamiseksi passiivisuuteen. Paradigmaan kuuluu myös, että perusoikeussäännöksistä huolimatta valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n tarkoittamassa menettelyssä säädetyllä poikkeuslailla "voidaan säätää mitä tahansa" (ks. tarkemmin Karapuu 1986 s. 72-73, missä eritellään myös perusoikeusparadigman muita osia). Vaikka hallitusmuodon perusoikeussäännökset kirjoitettiin Ranskan vallankumouksen traditiota seuraavaa kollektiivista vapauskäsitystä ilmentävinä eli lailla toteutettavina ja myös lailla rajoitettavina, perusoikeudet on tulkittu yhdysvaltalaisen perustuslakitradition mukaisesti tavallisen lainsäätäjän toimintavapauden rajoituksina.[2]

Tämän tutkimuksen edellisessä pääluvussa on tarkasteltu perusoikeussäännösten toistaiseksi varsin vähäistä vaikutusta tuomioistuinten ja muiden lakia soveltavien viranomaisten ratkaisuissa. Perusoikeussäännösten kärki on Suomessa kohdistunut lainsäätäjään, ja suomalaisen poikkeuslakijärjestelmän vuoksi niiden antama suoja on tällöinkin ollut korostetun *muodollis-*

---

1 Erityispiirteillä tarkoitan kahden pääperustuslakimme loppusäännösten ja valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n tarkoittamaa poikkeuslakimenettelyä ja hallitusmuodon 92 §:n säännöksestä johdettua tuomioistuimiin kohdistuvaa lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen kieltoa.

2 Karapuu 1986 s. 115; ks. myös Viljanen 1991 s. 528-529; Tuori 1990 s. 272-276; Perusoikeustyöryhmän muistio 1982 s. 17; Hidén 1971 s. 18-19; Jyränki 1968 s. 978-979; Merikoski 1932 ja Ely 1980 s. 89-90.

ta, lakien oikeaan säätämisjärjestykseen kohdistuvaa (muodollisen ja aineellisen perustuslainsuojan käsitteistä ks. Jyränki 1984, erityisesti s. 296 sekä Länsineva 1991 s. 281-282 ja Tuori 1990 s. 274-275).

> Riepula ja Hidén esittivät kumpikin 1970-luvun alkupuolella ilmestyneissä monografiatutkimuksissaan kriittisen arvion suomalaisen perusoikeusjärjestelmän muodollisesta luonteesta. Edellinen kirjoitti:
>
> "Koska Suomessa ei ole ainoatakaan perustuslain säännöstä, josta ei voitaisi määrämuotoisesti (VJ 67 §) poiketa, johtaa tämä automaattisesti perustuslakikontrollin painottumiseen preventiivisen normivalvonnan alueelle. Ja vieläkin enemmän: koko *perustuslakikontrollista tulee meillä ensisijaisesti säätämisjärjestyskontrollia*" (Riepula 1973 s. 36-37, korostus Riepulan).
>
> Vastaavasti Hidén (1974 s. 335-336) tiivisti: "Lain säätämisessä noudatettava *menettely* on muodostunut perustuslakien noudattamisessa liian hallitsevaksi kysymykseksi. Perustuslainmukaisuudessa olisi syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että säännösten *sisältö* on mahdollisimman hyvin sopusoinnussa perustuslakien kanssa."

Muodollisen perustuslainsuojan tyyppitilanteessa eduskunnan perustuslakivaliokunta tyytyy lausumaan vain siitä, missä järjestyksessä tietty lakiehdotus on käsiteltävä eduskunnassa (ks. Länsineva 1991 s. 273-274 ja Riepula 1973 s. 355). Suuri osa valtiosääntöoikeudellisesta kirjallisuudesta on keskittynyt tähän ongelmaan, erityisesti rajanvetoon valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n tarkoittaman tavallisen lain käsittelyjärjestyksen ja valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n tarkoittaman perustuslainsäätämisjärjestyksen välillä.

Perustuslakivaliokunta on 1980-luvun kuluessa kuitenkin vähin erin irtaantunut puhtaan muodollisesta perustuslakikontrollista (Viljanen 1990 s. 230; Länsineva 1991 s. 282).[3] Jyränki eritteli vuonna 1984 järjestetyssä valiokunnan seminaarissa silloisia tendenssejä aineellisen perusoikeussuojan suuntaan viitaten muun muassa mahdollisuuksiin *muuttaa lakiehdotusta, luopua siitä* tai ohjata lain soveltajia valitsemaan *perustuslain mukainen laintulkinta* (Jyränki 1984 s. 294-295).[4]

Perusoikeuksien aineelliseen suojaan kuuluu myös pyrkimys *rajoittaa perusoikeuspoikkeus mahdollisimman suppeaksi* silloinkin, kun lakiehdotus hyväksytään perustuslainsäätämisjärjestyksessä (Länsineva 1991 s. 282; ks. myös PeVL 5/1981 vp.). Tähän pyrkimykseen on saattanut liittyä perustuslainsäätämisjärjestystä edellyttävien säännösten erottaminen erilliseksi lakiehdotukseksi (ks. PeVL 13/1985 vp.). Jo perusoikeussäännöksistä poikkeavien lainkohtien huolellinen yksilöinti säätämisvaiheessa on omiaan tehostamaan perusoikeuksien aineellista suojaa estämällä tulkinnat, joiden mukaan vaikeutetun säätämisjärjestyksen käyttämisestä seuraisi mahdollisuus soveltaa lakia yleisesti perustuslaista poikkeavana (ks. Hidén 1974 s. 72; Jyränki 1989 s. 512; Viljanen 1990 s. 229; Länsineva 1991 s. 282-284; esimerkkinä jälleen PeVL 13/1985 vp.).

Aineellista perusoikeussuojaa edustavat myös perustuslakivaliokunnan ehdotukset lakiehdotuksen *muuttamisesta* paremmin perusoikeussäännöstä vastaavasti. Tällainen ehdotus voi-

---

3 Kehitys on epäilemättä yhteydessä perustuslakivaliokunnan toiminnassa 1970-luvun alusta jatkuneeseen kehitykseen, jonka muita piirteitä ovat Viljasen (1990 s. 229-230) esittämän luettelon mukaan lausuntojen laajeneminen ja yksityiskohtaistuminen, omaisuudensuojapainotuksen lieveneminen, tulkintalinjojen johdonmukaistuminen ja asiantuntijoiden kuulemisen monipuolistumisen. Tämän perusoikeussuojaa vahvistavan kehityslinjan alkupisteenä voidaan pitää lentokenttien turvallisuustarkastuksiin liittynyttä lausuntoa PeVL 2/1971 vp. Kuten Hidén (1974 s. 73) toteaa, tuossa lausunnossa ei kiinnitetty huomiota perusoikeuksien aineelliseen suojaan esimerkiksi siten, että lain sisältö olisi pyritty muuttamaan perusoikeuksia mahdollisimman vähän rajoittavaksi.

4 Vrt. kuitenkin Jyränki 1991 s. 174 (alaviite 43), missä Jyränki näyttää peräytyvän perustuslainmukaisen laintulkinnan ajatuksesta.

daan kytkeä muodolliseen suojaan asettamalla perustuslakivaliokunnan lausunnon päättävässä ponnessa sen seuraaminen ehdoksi tavallisen lain käsittelyjärjestykselle (ks. esimerkiksi PeVL 4/1984 vp.). Mutta 1980-luvun kuluessa valiokunta on kasvavassa määrin ehdottanut perusoikeuden toteutumista edistäviä muutoksia myös silloin, kun niillä ei ole ollut vaikutusta säätämisjärjestysvalintaan.[5] Esimerkiksi valtion virkamieslaista antamassaan lausunnossa (PeVL 13/1985 vp.) perustuslakivaliokunta katsoi perusoikeussäännöksiin tukeutuen olevan "aiheellista selventää" eräitä lakiehdotuksen kohtia. Yhdistyslakia koskevassa lausunnossa (PeVL 6/1988 vp.) esitettiin useita varsin yksityiskohtaisia lausumia lakiehdotuksen muuttamisen tarpeesta melko jyrkin ilmaisuin[6] huolimatta siitä, että lausunto päättyi varauksettomaan kannanottoon tavallisen lain käsittelyjärjestyksestä. Niin sanottua esitutkintapakettia koskeneessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi:

> "Perustuslakivaliokunta korostaa sitä, että perusoikeuksia ei pidä sanonnallisestikaan kaventaa säännöksissä enempää kuin on välttämätöntä. Tässä suhteessa valiokunta esittää vielä yleisesti harkittavaksi, olisiko säännöksiä mahdollista täsmentää suhteuttamalla ne paremmin esimerkiksi käsillä olevan rikoksen laatuun" (PeVL 4/1986 vp.).

Perustuslakivaliokunta on 1980-luvulla useissa lausunnoissaan ohjannut lainsoveltajia *perustuslainmukaisen laintulkinnan* suuntaan. Tässä suhteessa Veli-Pekka Viljanen (1990 s. 204) pitää erityisen merkittävänä valiokunnan lausuntoa yhdistyslakiehdotuksesta (PeVL 6/1988 vp.[7]; ks. myös Viljanen 1990 s. 231-232 ja siinä mainitut PeVL 16/1982 vp., PeVL 2/1986 vp. ja PeVL 17/1982 vp.).[8] Viljanen tiivistää (s. 232-233) perustuslakivaliokunnan tähänastisen käytännön kahteen teesiin. Toisaalta valiokunta puoltaa perustuslain, erityisesti perusoikeuksien vaikutusta tavallisen lain tulkinnassa. Toisaalta pelkkä mahdollisuus tulkita lakia perustuslainvastaisesti ei välttämättä edellytä vaikeutetun säätämisjärjestyksen käyttämistä.

> On jossain määrin paradoksaalista, että samassa lausunnossa, jossa perustuslakivaliokunta on selkeimmin ohjannut lakia soveltavia viranomaisia perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan, se korostaa rajoja hallituksen esityksen perustelujen lainsoveltajia ohjaavalle vaikutukselle:
>
> "Esityksen perusteluissa on eräin kohdin annettu tulkintaa ja käytäntöä ohjaamaan joitakin suosituksia, joiden osalta on hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin johdosta kysyttävä, olisiko perusteluissa käsiteltävistä seikoista säädettävä lailla" (PeVL 6/1988 vp.).
>
> En pidä paradoksia voittamattomana. Perusoikeudet ovat oikeusjärjestykseen kuuluvia normeja, jotka on otettava huomioon tavallisia lakeja sovellettaessa. Ongelmallista ei ole sekään, että eduskunnan perustuslakivaliokunta lakiehdotusta käsitellessään

---

5 Erottelun tärkeyttä korostaa Länsineva 1991 s. 282. Ks. esimerkiksi PeVL 2/1986 vp., jossa nimenomaisesti korostettiin ettei perustuslakivaliokunnan puoltama "täydellisempi sääntely" sinänsä vaikuttanut säätämisjärjestysratkaisuun.

6 Esimerkiksi: "valiokunnan mielestä poistettava", "sanontaa tarkistettava", "arveluttava".

7 Lausunnossa valiokunta "korostaa sitä periaatetta, että viranomaisten tulee tulkita kaikkia perusoikeuden käyttöä koskevia säännöksiä perusoikeusmyönteisesti".

8 Viidennen pääluvun alussa olen viitannut anomaliaksi luonnehdittavaan kannanottoon lausunnossa PeVL 13/1985 vp., josta on luettavissa jopa perustuslain *etusija* tavalliseen lakiin nähden soveltamistilanteessa. Ks. myös PeVL 11/1990 vp.: "Edellä mainituin tavoin ymmärrettynä ei 12 § ole valiokunnan käsityksen mukaan ongelmallinen sen pääsäännön kannalta, ettei perusoikeuksista säätämistä tule delegoida. Valiokunnan mielestä tulisi kuitenkin harkita säännöksen täsmentämistä siten, että laista ilmenee rajoitusten lyhyt voimassaolo." Ks. niin ikään PeVL 7/1981 vp.: "Lakiehdotuksen 41 §:n säännöstä on poikkeuksena hallitusmuodon 11 §:stä tulkittava ahtaasti, joten säännös ei anna asianomaisille sosiaaliviranomaisille laillista perustetta mihinkään muuhun kuin säännöksessä nimenomaan mainittuun toimenpiteeseen ja säännöksessä nimenomaan mainituin edellytyksin."

kiinnittää asiaan huomiota. Sen sijaan pidän problemaattisena Jyrängin ehdottamaa perustuslainmukaisen laintulkinnan sovellutusta, jossa perustuslakivaliokunta lakia säädettäessä yksilöisi osan lain tulkintavaihtoehdoista perustuslainvastaisiksi (ks. Jyränki 1984 s. 294-295 sekä PeVL 16/1983 vp. ja PeVL 11/1989 vp.). Tällaiseen menettelyyn liittyy samoja ongelma kuin hallituksen esityksen perusteluissa "säätämiseen", minkä vuoksi kuvatussa tilanteessa olisi asianmukaisempaa muuttaa itse lakiehdotusta.[9]

Perustuslakivaliokunta onkin saattanut ehdottaa perusoikeuksien merkitystä ja erityistä suojaa korostavan säännöksen sisällyttämistä lakiin, tähdentäen tällaisen säännöksen merkitystä muun muassa virkamiesten koulutuksessa ja valtuuksien käytön jälkivalvonnassa (PeVL 4/1986 vp.). Valmiuslain (1080/91) 8 §:n säännökseen lisättiin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVL 10/1990 vp.) lain soveltajiin kohdistuva välttämättömyyskriteeri lain tarkoittamien toimivaltuuksien käytössä. Hallituksen esityksessä asiaa oli korostettu vain säännösehdotuksen perusteluissa. Ks. myös PeVL 12/1982 vp. ja PeVL 13/1982 vp.

Perusoikeuksien aineelliseen suojaan liittyy myös valtiovallan *suojeluvelvollisuus* tai yleisemmin velvollisuus *positiivisin toimenpitein* edistää perusoikeuksien toteutumista. Perinteisesti suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa on korostettu perusoikeuksien negatiivista luonnetta, *status negativus* -aspektia (ks. Merikoski 1932, Hidén 1971 s. 10-11 ja 17 sekä tradition yhteydestä *Georg Jellinekin* statusteoriaan Jyränki 1987 s. 1 ja 15-18).[10] Eräät suomalaisen perusoikeusjärjestelmän tärkeimmistä haasteista liittyvät kuitenkin TSS-oikeuksiin (Karapuu 1986 s. 72-73) ja niiden yhteydessä painottuvaan *status positivus* -ulottuvuuteen (ks. Jyränki 1989 s. 544-545; Viljanen 1990a s. 259).

Valtiovallan suojeluvelvollisuus ja positiiviset toimintavelvoitteet ovat aktualisoituneet 1980-luvun perustuslaintulkinnassa hallitusmuodon nykyisen perusoikeusluettelon vapausoikeuspainotteisuudesta huolimatta.[11] Viljanen (1990a s. 249-250) on kiinnittänyt huomiota erityisesti atomivastuulain muutoksen yhteydessä esitettyyn perustuslakivaliokunnan vähemmistön kantaan (eriävä mielipide/PeVL 7/1989 vp.), jossa hallitusmuodon 6.1 §:n säännöksestä johdettiin lainsäätäjän velvollisuus aktiivisin toimin suojata säännöksen tarkoittamia perusoikeuksia. "Lievennettynä versiona" suojeluvelvollisuus on Viljasen (1990a s. 260) mukaan elänyt itse perustuslakivaliokunnankin kannanotoissa ennen muuta perusoikeuksien välisissä *kollisiotilanteissa.* Esimerkiksi pakkokeinolain (450/87) säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta arvioi seuraavasti säännösehdotusta henkilön velvollisuudesta alistua kokeeseen hänen nauttimansa alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi:

> "Ehdotettujen säännösten tarkoittaman velvollisuuden avulla pyritään ylläpitämään ja parantamaan liikenneturvallisuutta ehkäisemällä ajoneuvon kuljettaminen säännöksessä tarkoitetun aineen alaisena. Tämä pyrkimys liittyy viime kädessä hallitusmuodon 6 §:ssä turvattuun hengen suojaan. Kysymyksessä on näin ollen hyväksyttävä ja yhteiskunnallisesti tärkeä peruste säätää lakiehdotuksen tarkoittama velvollisuus" (PeVL 4/1986 vp., ks. myös PeVL 7/1981 vp. ja PeVL 4/1987 vp.).

---

9 Näin perustuslakivaliokunta menettelikin lausunnossaan PeVL 16/1983 vp. Valiokunta arvioi säännösehdotuksen kahta tulkintavaihtoehtoa: Tavalla A "tulkittuna ja sovellettuna kyseinen säännös ei olisi hallitusmuodon 11 §:n mukainen", kun taas tavalla B "tulkittuna ja sovellettuna lakiehdotuksen 20 §:n säännös hallituksen esittämässä muodossa ei loukkaa hallitusmuodon 11 §:ssä kansalaisille turvattuja oikeuksia." Lausunto jatkui: "Asianmukaisinta kuitenkin olisi, että perustuslakivaliokunnan edellä säännöksen johdosta esittämät huomautukset otettaisiin huomioon jo säädöstekstissä". Ks. myös PeVL 6/1989 vp.

10 Jellinekin statusteoriasta ja sen kritiikistä ks. myös Alexy 1986 s. 229-248.

11 Ks. Viljanen 1990a, Länsineva 1991 s. 282 ja valtiovallan velvollisuudesta suojata perusoikeuksia myös toisten yksityisten taholta tulevilta loukkauksilta Viljanen 1988a.

Perustuslakivaliokunta on myös saattanut ehdottaa lakiehdotuksen muuttamista, jotta tietty perusoikeus toteutuisi käytännössä paremmin (Viljanen 1990a s. 261 ja PeVL 2/1986 vp.). Sen sijaan suomalainen lainsäädäntöhistoria "ei juuri tuntene" esimerkkejä lainsäädäntöhankkeeseen ryhtymisestä nimenomaisesti perinteisten vapausoikeuksien suojaamiseksi (Viljanen 1990a s. 259, missä kuitenkin viitataan vuoden 1906 kansalaisvapausperustuslain toteuttamiseen liittyneisiin lainsäädäntöhankkeisiin).[12]

Tärkein esimerkki perusoikeussäännösten lainsäätäjää velvoittavasta vaikutuksesta uuden lainsäädännön aikaansaamiseen liittyy hallitusmuodon 6.2 §:n (laissa 592/72) säännökseen työvoiman suojasta. Viime vuosikymmenen kuluessa perustuslakivaliokunta esitti useaan otteeseen kantansa vanhan työllisyyslain (946/71) yhteensopimattomuudesta oikeuden työhön takaavan perustuslainsäännöksen kanssa ja edellytti perustuslainsäännöstä vastaavan uuden työllisyyslain säätämistä (ks. PeVM 10/1980 vp., PeVL 4/1984 vp., PeVM 9/1985 vp.[13] sekä Karapuu 1989 s. 507-519 ja Viljanen 1990a s. 259). Työllisyyslain (275/87) ja hallitusmuodon 6.2 §:n välisen suhteen arvioinnissa on sittemmin ajankohtaistunut myös niin sanottu *huonontamis-* tai *heikentämiskielto* eräänä aineellisen perusoikeussuojan ulottuvuutena (ks. PeVL 2/1987 vp.; Karapuu 1989 s. 515; Viljanen 1990a s. 260).[14]

> Eduskuntakäytännöstä on esitettävissä muitakin tapauksia, joissa eduskunnan perustuslakivaliokunta on erityisesti eduskunnalle annettujen kertomusten käsittelyn yhteydessä johtanut perusoikeussäännöksistä valtiovallan positiivisia toimimisvelvoitteita.
>
> Esimerkiksi oikeuskanslerin vuodelta 1979 antaman kertomuksen käsittelyssä annettuun perustuslakivaliokunnan kahden sivun mittaiseen mietintöön (PeVM 30/1980 vp.) sisältyy kolme tällaista lausumaa. Ne osoittavat positiivisia toimintavelvoitteita voitavan johtaa yhtä hyvin TSS-tyyppisistä kuin vapausoikeustyyppisistä perusoikeussäännöksistä.
>
> 1) Valtiopäiväjärjestyksen 4 ja 6 §:n perusoikeussäännöksiin nimenomaisesti viittaamatta valiokunta lausui olevan "välttämätöntä ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin, jotta vaalisalaisuus pienillä äänestysalueilla voidaan turvata myös varsinaisina vaalipäivinä samalla kuitenkaan vaikeuttamatta äänestäjien tosiasiallisia osallistumismahdollisuuksia. Valiokunta katsoo, että hallituksen tulisi valmistella ja antaa eduskunnalle tarvittavat muutosehdotukset niin ajoissa, että ne ovat sovellettavissa seuraavissa säännönmukaisissa vaaleissa" (ks. myös toivomusaloitteen TA 3/1988 vp. johdosta hyväksytty PeVM 4/1988 vp.).
>
> 2) "Hallitusmuodon 10 §:n kansalaisille takaaman yhdistymisvapauden toteutumiseksi asianmukaisella tavalla on tärkeää, että yhdistyslainsäädännön uudistamista valmistellaan ja yhdistysten rekisteröimisen teknisiä edellytyksiä kehitetään tehokkaasti tavoitteena nykyaikaisen yhdistys- ja järjestötoiminnan asianmukainen turvaaminen."
>
> 3) Erään oikeuskanslerin antaman lausunnon johdosta perustuslakivaliokunta viittasi aiempaan kannanottoonsa (PeVM 10/1980 vp.) oikeutta työhön koskevan perustuslainsäännöksen velvoittavuudesta: "Valiokunta totesi kantanaan, että nykyisen työllisyyslain tavoitteet ja keinot eivät ole sopusoinnussa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kanssa. Tämän vuoksi valiokunta piti kiireellisenä tehtävänä uuden työllisyyslain sää-

---

12 Esimerkkinä positiivisia toimimisvelvoitteita koskevan käytännön kehittymättömyydestä ennen 1980-lukua voidaan mainita PeVL 8/1961 vp.: vaikka perustuslakivaliokunta ilmaisi silloin voimassa olleen radiolain (8/27) olevan sisällöltään perustuslainvastainen, kannanotto ei edes kohtuullisessa ajassa johtanut lainsäädäntötoimenpiteisiin.

13 Ks. myös työllisyyslain säätämiseen liittyvä PeVL 14/1986 vp.

14 Ks. myös Perusoikeustyöryhmän muistio (1982 s. 12), missä käytetään *perustuslaillisen toimeksiannon* käsitettä kuvaamaan tilannetta, jossa perusoikeussäännös velvoittaa asteittain edistämään oikeuden turvaamista lainsäädännön keinoin ja muillakin tavoin.

tämistä, jonka lähtökohdaksi oli otettava hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin valtiovallalle asettama velvollisuus täystyöllisyyden saavuttamisesta ja ylläpitämisestä."

Vaikka lakien säätäminen on oikeusnormien asettamista, se on samalla lainsäätäjän työtä ohjaavien oikeusnormien soveltamista (Kelsen 1968 s. 252).[15] Suomessakin on sinänsä kiistatonta, että perustuslain perusoikeussäännökset *velvoittavat oikeudellisesti* eduskuntaa ja muita lainsäädäntövallan käyttäjiä.[16] Perusoikeudet rajoittavat siten eduskunnan vapautta määrätä uusien lakien sisällöstä esimerkiksi yhteiskuntapoliittisin perustein (Viljanen 1990 s. 254; Länsineva 1991 s. 283; Tuori 1990 s. 272-280).[17]

2. Ihmisoikeusnormien velvoittavuus suhteessa lainsäätäjään

Toistaiseksi perusteellisin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuma ihmisoikeusnormien vaikutuksesta lainsäädäntömenettelyssä sisältyy vuoden 1982 valtiopäivillä annettuun lausuntoon lasten päivähoidon kasvatustavoitteista (PeVL 12/1982 vp.):

> "Perustuslakivaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset eivät voi sinänsä täydentää ja selventää hallitusmuodon säännösten sisältöä. Hallitusmuodon säännösten tulkinnan lähtökohdaksi ei siten voida ottaa niiden ja kansainvälisten sopimusten sisällöllistä vastaavuutta. Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten sisältö ja hallitusmuodon sisältö ovat toisistaan erilliset. Näiden säännösten syntymistapa, muuttamismahdollisuus ja niistä poikkeamisvalta ovat oikeudellisesti eri tasolla. Hallitusmuodon perusoikeussäännöksen antama suoja voi olla suppeampaa tai laajempaa kuin kansainvälisen sopimuksen säännöksen tarkoittama suoja. Merkittävää on myös, että hallitusmuodon säännösten tulkinta ja soveltaminen on täysin riippuvainen Suomen omien valtioelimien ratkaisuista, joilla on vain hyvin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa kansainvälisten sopimusten säännösten tulkintaan ja soveltamiseen. Hallitusmuodon ja kansainvälisten sopimusten erillisyyteen kuuluu myös, että tietyn lakiehdotuksen ristiriitaisuus hallitusmuodon kanssa voidaan poistaa myös säätämällä lakiehdotus poikkeuslakina. Vastaavasti jonkin säännösehdotuksen ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee aina kansainvälisen velvoitteen rikkomista siitä riippumatta, missä säätämisjärjestyksessä asianomainen säännösehdotus on Suomessa käsitelty."

Lainaus tarjoaa kiinnekohdat kolmen erillisen kysymyksen tarkastelulle: Sitovatko ihmisoikeussopimukset tai ylipäätään kansainväliset sopimukset eduskuntaa? Mikä on perusoikeus-

---

15 Vrt. Aarnio (1991 s. 75), jonka mukaan käsite "lainsäätäjän oikeuslähde" on "käsitteellinen sekaannus", koska lainsäätäjä käyttää "perustuslain suomaa suvereenia valtaa". Aarnio kuitenkin jatkaa, että lainsäätäjän työtä konkreettisessa hankkeessa "rajoittavat monet reunaehdot, kuten... normatiiviset rajoitukset (esimerkiksi perustuslaki)".

16 Kun perusoikeussäännösten nojalla harjoitettavassa lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonnassa on kysymys lainsäätäjään kohdistuvien oikeusnormien soveltamisesta, sitä olisi mahdollista analysoida säännöt/periaatteet -luokittelun avulla. Tässä yhteydessä tyydyn viittaamaan jäljempänä esitettävään ihmisoikeusnormeja koskevaan vastaavaan tarkasteluun, Alexyn (1986) perusoikeusteoriaan sekä Hidénin (1971 s. 101-106) esittämään erittelyyn lakiehdotuksen säätämisjärjestysharkinnassa huomioon otettavista tekijöistä.

17 Ks. myös Pohjolainen 1980, missä kantavana teemana on kritiikki perusoikeussäännösten vaikutuksiin eduskunnan lainsäädäntövallan rajoituksena. Ks. erityisesti s. 237-238, 250-251, 256 ja 274-275, missä muiden tutkijoiden omaisuudensuojakritiikkiin viitaten todetaan mm.: "Tämän tutkimuksen perusteella ei perusoikeuksilla tässä suhteessa ole mainittavaa eroa. Kaikilla niillä perusoikeuksilla, joita on pidetty lainsäätäjää sitovana, on ollut pääasiassa olevia oloja vakaannuttava ja säilyttävä merkitys." Viime vuosina Jyränki näyttää lähentyneen Pohjolaisen kantaa, ks. Jyränki 1989 s. 544-545.

suojan ja ihmisoikeussuojan välinen suhde? Millä tavoin ihmisoikeusnormit otetaan huomioon lainsäädäntömenettelyssä?

2.1. Onko eduskunta Suomen kansainvälisten sopimusten sitoma?

Lainatussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei suoranaisesti todeta kansainvälisten sopimusten velvoittavan eduskuntaa. Myöskään Suomen perustuslait eivät nimenomaisesti ilmaise tällaista normia. Suomen valtion puolesta tehdyt kansainväliset sopimukset – joiden tekemiseen eduskunta on useissa tapauksissa antanut suostumuksensa – velvoittavat kansainvälisoikeudellisina normeina Suomen valtiota. Tämän velvoitteen kohdistuminen yhteen tai useampaan valtioelimeen tai viranomaistahoon on periaatteessa Suomen valtiosääntöoikeuden kysymys. Kansainvälinen oikeus sisältää *pacta sunt servanda* -maksiimin, jolla on toisessa pääluvussa tarkastellut negatiivinen ja positiivinen ulottuvuutensa[18]. Jo tämä kansainvälisoikeudellinen "sopimukset on pidettävä" -normi antaa vähintäänkin välillistä tukea sopimusvelvoitteiden kohdistumiselle – kirjoitetun valtiosäännön vaietessa – kaikkiin niihin valtioelimiin, joilla on itsenäistä valtiollisen tason päätösvaltaa. Perustuslait sääntelevät eri valtioelinten välistä toimivallanjakoa edellyttäen säännönmukaisesti kansanedustuslaitoksen osallistuvan ainakin tärkeimpien oikeusnormien asettamiseen. Jos tietty kansainvälisoikeudellinen velvoite on valtiosäännön mukaan toteutettavissa vain kansanedustuslaitoksen päätöksellä, tästä järjestelystä voidaan johtaa kirjoittamaton valtiosääntönormi parlamentin velvollisuudesta myötävaikuttaa valtion kansainvälisoikeudellisen velvoitteen toteutumiseen.

Kaarlo Kaira (1932 s. 311) esitti seuraavan presumtion:

> "... on lähtökohdaksi tietenkin otettava... sääntö, että valtiosopimukset velvoittaessaan valtiota sitovat itsenäisesti valtiovaltaa käyttäviä poliittisia valtioelimiä, ellei muuta ilmene valtiosäännöstä". Kaira jatkoi:
>
> "Tämä sääntö pitää mielestämme paikkansa myöskin eduskuntaan nähden. Emme ole löytäneet valtiosäännöstämme mitään, mikä olisi tätä käsitystä vastaan. Päinvastoin sen yleinen rakenne on tämän tulkinnan puolella. Kun valtio juridisena henkilönä ei voi toimia muutoin kuin sen toimielinten kautta, on sopimuksen, joka velvoittaa valtiota, katsottava kohdistuvan siihen valtioelimeen, jolla eräissä kohdin on korkein ratkaiseva valtiovallan käyttö, meidän valtiosääntömme mukaan kansaneduskuntaan." (s. 311-312)

Kairaa seuraten *Antero Jyränki* (1978 s. 247) toteaa kansainvälisten sopimusten velvoitteiden kohdistuvan "valtion niihin toimielimiin, joilla on oikeus edustaa Suomea kansainvälisissä suhteissa *(ius repraesentationis)* ja/tai joiden toimivaltaan kuuluu huolehtiminen siitä, että velvoitteen sisältö tulee viranomaisia ja kansalaisia välittömästi sitovaksi ja pysyy sellaisena (transformaatiovalta). Tällaisia toimielimiä ovat eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto sekä pääministeri ja ulkoasiainministeri". Jyränki jatkaa nimenomaisesti eduskunnan asemasta:

---

18 Ks. kansainvälistä valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32-33/80) 26 ja 27 artikla. Ensin mainittu määräys ilmaisee yleisen *pacta sunt servanda* -maksiimin, ja jälkimmäinen sen negatiivisen ulottuvuuden: "Osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle...". Positiivinen ulottuvuus, valtion velvollisuus huolehtia oman oikeusjärjestyksensä vastaavuudesta sopimusmääräysten kanssa, ei ole saanut erillistä ilmausta Wienin yleissopimuksessa (ks. Drzewicki 1990 s. 2-3), mutta se voidaan johtaa 26 artiklan loppuosasta: "Jokainen voimassa oleva valtiosopimus on sen osapuolia sitova, *ja se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä*" (korostus tässä).

"Sanotusta seuraa, että valtiosopimus, jossa Suomi on osallisena ja joka on asianmukaisella tavalla tullut kansainvälisesti voimaan, sitoo muiden orgaanien ohessa myös eduskuntaa esimerkiksi siten, että eduskunta on velvollinen muuttamaan lainsäädäntötoimin sopimuksen sisällön osaksi valtionsisäistä oikeutta ja velvollinen pidättymään sopimuksen kanssa ristiriidassa olevan lainsäädännön hyväksymisestä."

Heikki Karapuu (1988a s. 35-36) on konkretisoinut näitä kannanottoja toteamalla, että kansainvälisestä oikeudesta suoraan aiheutuu tasavallan presidenttiin kohdistuva velvollisuus olla antamatta ihmisoikeussopimuksen vastaista lakiesitystä eduskunnalle, eduskunnan puhemieheen kohdistuva velvollisuus olla sallimatta tällaisen esityksen käsittelyä, eduskuntaan kohdistuva velvollisuus olla hyväksymättä esitystä ja presidenttiin kohdistuva velvollisuus palauttaa eduskunnan mahdollisesti hyväksymä lakiehdotus eduskuntaan.

Vastaväittäjänsä kritiikin (ks. Björksten 1932) johdosta Kaira aikoinaan täsmensi kantaansa kansainvälisen oikeuden välittömästä kohdistumisesta. Artikkelissaan *Valtiosopimusten välittömästä oikeusvaikutuksesta Suomen oikeuden mukaan* Kaira kohdisti sopimusten välittömän (voimaansaattamisesta riippumattoman, ks. Kaira 1933 s. 54) sitovuuden tiettyjen *valtioelinten* sijasta tiettyyn *toimintaan,* nimittäin kaikkiin lainsäädäntötoimintaan[19] osallistuviin tahoihin (s. 73-75) ja lisäksi eduskuntaan budjettivallan käytössä (s. 72, 75 ja 78-79).

Kumpikaan Kairan rajaus ei välttämättä ole täysin onnistunut. Ne kuitenkin auttavat sen arvioinnissa, *mitä tarkoittaa* eduskunnan "sidonnaisuus" kansainvälisiin sopimuksiin. Oman käsitykseni mukaan asia voidaan ilmaista esimerkiksi siten, että eduskunnalla Suomen ylimpänä valtioelimenä on Suomen valtiosääntöön sisältyvään kirjoittamattomaan normiin perustuva velvollisuus *myötävaikuttaa* Suomen kansainvälisten velvoitteiden toteuttamiseen. Tässä velvollisuudessa ei ole kysymys yksittäisten sopimusmääräysten "soveltamisesta" vaan yleisluonteisemmasta sidonnaisuudesta sopimusvelvoitteisiin sellaisina kuin ne kullakin hetkellä ovat kansainvälisen oikeuden tasolla voimassa (ks. myös Kaira 1933 s. 74). Eduskunnan sidonnaisuutta kansainvälisiin sopimuksiin voidaan siten luonnehtia esimerkiksi *implementointi-* tai *täytäntöönpanovelvollisuudeksi.* Tällainen velvollisuus on ulotettavissa laajemmallekin kuin vain ylimpiin valtioelimiin, mikä on mielestäni Kairan jälkimmäisen (1933) kriteeristön tärkein anti. Toisaalta sitä ei ole syytä rajoittaa tiettyihin päätöksenteon muotoihin (lainsäädäntö ja budjetti), vaikka epäilemättä yleisen implementointivelvollisuuden tärkeimmät ulottuvuudet käytännössä ilmenevät Kairan tarkoittamissa päätöksentekomuodoissa.[20]

Tarkastellessaan suoraan allekirjoittamisella Suomea velvoittaviksi tulevia kansainvälisiä sopimuksia *Ilkka Saraviita* (1989 s. 356) on käyttänyt samankaltaista luonnehdintaa. Hänen mukaansa "valtiojohto (myös eduskunta) on kansainvälisoikeudellisesti velvollinen varmistamaan sopimuksen valtionsisäisen toteutumisen"[21] Nimenomaisesti Suomen ihmisoikeusvelvoitteita käsitellessään Saraviita (1978 s. 231) on lisäksi todennut, ettei niistä voida poiketa edes perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Jo lainattu eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 12/1982 vp.) ilmaisee välillisesti eduskunnan olevan kansainvälisten sopimusten sitoma. Nimenomainen kannanotto

---

19 Kaira (1933 s. 69 ja 71) käytti käsitettä laajassa merkityksessä, viittaamaan eri asteisten oikeusnormien asettamiseen ja voimassa pitämiseen.

20 Implementointivelvollisuus kohdistuu mielestäni esimerkiksi sellaiseen ylimpien valtioelinten toimintaan, joka koskee suhteita toisiin valtioihin. Vaikka kysymys ei ole oikeusnormien asettamisesta eikä soveltamisesta, Suomen solmimista ihmisoikeussopimuksista saattaa seurata esimerkiksi presidenttiin kohdistuvia velvoitteita.

21 Lainausta seuraa Saraviidan tarkastelun kohteena olevaan erityistilanteeseen liittyvä varaus "ellei kysymyksessä ole Wienin valtiosopimuksessa tarkoitettu kiistaton toimivallan ylitys".

on esitetty ainakin ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) käsittelyssä: "valiokunta korostaa ihmisoikeussopimusten merkitystä ja sitä, että eduskunta on lainsäädäntötyössään sidottu Suomen tekemiin kansainvälisiin sopimuksiin" (UaVL 2/1990 vp.).[22]

Pidän selvänä, että Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset sitovat myös eduskuntaa yleisen implementointi- tai täytäntöönpanovelvollisuuden muodossa. Velvoittavuus on luonteeltaan oikeudellista, mistä syystä sitä eritellään jäljempänä *sääntövaikutuksen* ja *periaatevaikutuksen* käsitteiden avulla. Eduskunta voi tietysti ottaa esimerkiksi lainsäädäntöratkaisujen sisällössä huomioon myös Suomea kansainvälisoikeudellisesti velvoittamattomia ihmisoikeusnormeja, mistä syystä jäljempänä tukeudutaan myös *standardivaikutuksen* käsitteeseen.

Kansainväliset sopimukset velvoittavat eduskuntaa riippumatta siitä, missä järjestyksessä ne on saatettu valtionsisäisesti voimaan.[23] Kansainvälisoikeudelliset velvoitteet kohdistuvat ilman voimaansaattamissäädöksen välitystäkin lainsäädäntövallan käyttöön. Eräs tapa luonnehtia asetelmaa on sanoa, että kansainvälisen sopimuksen velvoittavuus suhteessa lainsäätäjään määräytyy "monistisen" mallin mukaisesti. Tarkkaan ottaen sopimusten velvoittavuus esimerkiksi suhteessa eduskuntaan ei kuitenkaan määräydy suoraan (yksin) kansainvälisen oikeuden tasolla vaan on seurausta myös Suomen omasta valtiosäännöstä. Osa kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanon edellyttämistä toimista ovat mahdollisia vain eduskunnan myötävaikutuksella. Eduskunnan sidonnaisuus kansainvälisiin sopimuksiin voidaan siten johtaa valtiosäännön kokonaisuudesta, vaikka sitä ei ole nimenomaisena säännöksenä kirjoitettu Suomen perustuslakeihin. Näin ymmärrettynä eduskunnan implementointivelvollisuus on selitettävissä myös "dualistisen" mallin mukaisesti.

Kansainvälisten sopimusten lainsäätäjään kohdistuva "monistinen" tai "lähes monistinen" vaikutustapa antaa aiheen suhteellistaa myös *oikeusjärjestyksen* käsite. Lainsäädäntövaltaa käyttäviin valtioelimiin kohdistuu sisällöltään ja rakenteeltaan toisenlainen oikeusjärjestys kuin lakeja soveltaviin viranomaisiin ja muihin lain alaisiin oikeussubjekteihin. Eduskunta valtioelimenä ei ole uusia lakia säätäessään sidottu voimassa olevan lain sisältöön. Sen sijaan kansainväliset sopimukset velvoittavat eduskuntaa valtionsisäisestä voimaansaattamisesta ja konkreettisesta voimaansaattamismuodosta riippumatta.

Kirjoitettujen perustuslakien tasolla eduskunnan sidonnaisuus kansainvälisiin sopimuksiin ilmenee selvimmin hallitusmuodon 33.1 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n säännöksistä. Niiden lähtökohtana on mahdollisuus järjestää kansainvälisin sopimuksin asioita, jotka muutoin kuuluisivat eduskunnan päätösvallan piiriin. Valtiopäiväjärjestyksen 69.2 §:n säännöksessä viitataan nimenomaisesti mahdollisuuteen sitoa varsin pitkälle eduskunnan lainsäädäntövaltaa kansainvälisellä sopimuksella sellaisessakin tapauksessa, jossa sopimusta ei edes voimaansaateta lailla. Mainitut säännökset on otettava huomioon muun muassa lainsäädäntövaltaa (HM 2.2 ja 19 §) ja puhemiehen kieltäytymistä (VJ 80 §)[24] koskevien perustuslainsäännösten tulkinnassa.

---

22 Ks. myös PeVM 3/1988 vp.: "Sopimusvelvoitteet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon käytännön lainsäädäntötyössä ja viranomaistoiminnassa" ja "Suomea velvoittaviin ihmisoikeussopimuksiin pitää kiinnittää enenevästi huomiota myös tavanomaisessa lainsäädäntötyössä". Vastaavasti SoVL 1/1988 vp.: TSS-sopimus "on Suomea kansainvälisoikeudellisesti sitova ja se edellyttää muun muassa, että sosiaalilainsäädäntö on sopusoinnussa sopimuksen säännösten kanssa".

23 Tässä yhteydessä ei ole tarpeen tarkastella erityistapausta Suomen sitoutumisesta ilman eduskunnan myötävaikutusta sopimukseen, joka valtiosäännön mukaan olisi edellyttänyt eduskunnan suostumuksen.

24 Säännöksen mukaan puhemies on velvollinen kieltäytymään esittelemästä muun muassa ehdotusta, joka on vastoin "eduskunnan jo tekemää päätöstä".

Ainoa Suomen perustuslakien tekstistä johdettava vastaväite eduskunnan yleiselle sidonnaisuudelle kansainvälisiin sopimuksiin on esitettävissä valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n säännöksen nojalla. Säännöksen mukaan kansanedustaja on toimessaan velvollinen noudattamaan vain "oikeutta ja totuutta" sekä "perustuslakia" eivätkä "häntä sido mitkään muut määräykset". Säännös koskee yksittäisen kansanedustajan toimintavapautta eikä sinänsä eduskunnan sidonnaisuutta. Sen nojalla voidaan yrittää perustella kantaa, jonka mukaan kansanedustajalla on oikeus ehdottaa kansainvälisen sopimusvelvoitteen vastaisen lain säätämistä. Tästä ei kuitenkaan seuraa, ettei puhemies voisi VJ 80.1 §:n säännöksen nojalla kieltäytyä ottamasta tällaista ehdotusta äänestykseen. Toisaalta yksittäisen kansanedustajan sidonnaisuus kansainvälisiin sopimuksiin voidaan sisällyttää jo VJ 11 §:ssä käytettyyn "perustuslain" käsitteeseen, jos se tulkitaan viittaukseksi aineellisesti ymmärrettyyn valtiosääntöön kokonaisuudessaan. Tällöin kansanedustaja olisi velvollinen toimessaan noudattamaan eduskunnan lainsäädäntövaltaa koskevia perustuslainsäännöksiä sen sisältöisinä kuin ne muun muassa kansainvälisiä sopimuksia koskevien perustuslainsäännösten vaikutuksen vuoksi ovat, siis tulkittuina perustuslain kokonaisuuden osana. VJ 11 §:n tulkinnasta ks. Tähti 1991, joka kuitenkaan ei käsittele säännöksessä käytetyn termin "perustuslaki" merkityssisältöä.

Eduskunnalla ei ole Suomen valtiosäännön sallimaa toimivaltaa säätää kansainvälisten sopimusten kanssa ristiriidassa olevia lakeja. Tätä johtopäätöstä ei muuta se, että Suomen oikeusjärjestys ei sisällä mitään valtionsisäisiä sanktioita, jos eduskunta yhdessä muiden lainsäädäntövallan käyttöön osallistuvien orgaanien kanssa säätäisi maan kansainvälisoikeudellisia sitoumuksia loukkaavan lain.[25] Asetelma ei nimittäin poikkea Suomen omien perustuslakien vaikutuksesta. Niidenkin säännökset velvoittavat eduskuntaa, mutta hallitusmuodon 92 §:n säännöksestä johdetun lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen kiellon vuoksi eduskunnan toimivallan ylitykseen ei liity sanktioita. *Wesley Newcomb Hohfeldin* (1978) käsitteistöön tukeutuen asetelma voidaan ilmaista siten, että vaikka suomalaisella lainsäätäjällä on rajaton *power* (valta), sillä on *privilege* (lupa) säätää vain sellaisia lakeja, jotka ovat sopusoinnussa perustuslain ja kansainvälisten sopimusten kanssa.[26]

2.2. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien erillisyysteesi

Lausunnossa PeVL 12/1982 vp. esitetty kanta kotimaisten perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten erillisyydestä on dramaattisen voimakas. Olen toisessa yhteydessä (Scheinin 1988c s. 81-83) todennut perustuslakivaliokunnan erillisyysteesin

25 Kansainvälisoikeudelliset sanktiot sen sijaan olisivat mahdollisia, useiden ihmisoikeussopimusten tapauksessa esimerkiksi kansainvälisen valvontaelimen langettava päätös yksilövalituksen johdosta.

26 Hohfeldin käsitteistön hyödyntämisestä suomalaisen lainsäätäjän toimivallan analyysissä ks. Karapuu 1978 s. 130-131 sekä Scheinin 1988 s. 28-31 ja 176 (viite 131), missä todetaan: "Mielestäni Hohfeldin käsitteistö osoittautuu hedelmälliseksi tämänkin ongelman yhteydessä: vaikka tavallisen lainsäätäjän power on rajaton, ei voida sanoa että tällä olisi 'oikeus' (luonnollisen kielen merkityksessä) säätää perusoikeuksia loukkaavia lakeja, vaan juuri puuttuvan privilegen vuoksi tällainen teko on oikeudenvastainen, joskin samalla tehokas... Pidän toisaalta mahdollisena kehitellä Hohfeldin järjestelmää Suomen valtiosäännön kuvaamiseksi siten, että asetelma olisi kolmiosainen: käyttäytymisnormit (right ja privilege), ensimmäisen asteen kompetenssinormit ($power_1$ ja $immunity_1$ kuvaamassa sallitun toiminnan aluetta) ja toisen asteen kompetenssinormit (ainakin lainsäätäjän $power_2$ kuvaamassa privilegestä riippumatonta poweria). Voidaan nimittäin täysin mielekkäästi puhua tavallisen lainsäätäjän toimivallasta myös viittaamassa perustuslain salliman toiminnan alueeseen. Tällöin on kuitenkin muistettava, että $power_1$ ei ole peruskäsite, vaan kahden modaliteetin (privilege + $power_2$) yhdistelmä. Suomenkieliset termit voisivat olla vaikka yksityisoikeudesta tutut toimivalta ($power_1$) ja kelpoisuus ($power_2$)."

sinänsä liittyvän Suomen omaksumaan dualistiseen perusratkaisuun kansainvälisen oikeuden ja valtionsisäisen oikeuden suhteiden järjestämisessä, mutta olevan tarpeettoman kategorinen kun ihmisoikeusnormien vaikutus perusoikeussäännösten *tulkintaankin* on pyritty kieltämään. Tähän ulottuvuuteen liittyy myös jäljempänä tarkasteltava institutionaalisen tason ongelma. Valiokunnan kannanotto on luettavissa siten, ettei uuden lainsäädännön ja ihmisoikeussopimusten välisen sopusoinnun valvominen ole ainakaan perustuslakivaliokunnan erityistehtävä.

Lausunnossa käsiteltiin päivähoidon kasvatustavoitteita koskevaa lakiehdotusta (HE 16/1982 vp.)[27] ensin hallitusmuodon 8, 9 ja 83 §:n säännöksiä vasten ja sitten erikseen ehdotuksen sopusointua KP-sopimuksen 18 ja 26 artiklan, TSS-sopimuksen 13 artiklan ja syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskevan UNESCO-yleissopimuksen 1 ja 5 artiklan kanssa. Kun kummassakin tarkastelussa päädyttiin samaan lopputulokseen, perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien tulkinta oli mahdollista pitää ainakin näennäisesti erikseen.

Samalla perustuslakivaliokunnan lausunto kuitenkin ilmensi ihmisoikeussopimusten vaikutusta Suomen perusoikeusjärjestelmän kehityksessä aineellisen suojan suuntaan. Sekä hallitusmuodon että ihmisoikeussopimusten tarkastelussa päädyttiin nimittäin lopputulokseen, jonka mukaan lakiehdotusta oli syytä muuttaa. Vaikka varsinaista normiristiriitaa ei ollut, säädettävän lain tulkinnan ohjaamiseksi lakiehdotusta oli tarpeen täydentää uskonnonvapautta koskevista perusoikeus- ja ihmisoikeusnormeista seuraavalla säännöksellä lapsen vanhempien tai holhoojan vakaumuksen kunnioittamisesta. Ihmisoikeussopimusten tarkastelussa asia ilmaistiin seuraavasti:

> "Lakiehdotuksen hyväksyminen hallituksen esittämässä muodossa ei siten johtaisi ristiriitaan mainittujen yleissopimusten kanssa. Tämä ristiriidattomuus on kuitenkin riippuvainen lakiehdotuksen 2 a §:n soveltamisesta perustuslakivaliokunnan esittämän tulkinnan mukaisesti. Näidenkin yleissopimusten noudattamisen kannalta on suotavaa, että lakiehdotusta täydennetään edellä tarkoitetulla lisäyksellä vanhempien ja holhoojan vakaumuksen kunnioittamisesta." (PeVL 12/1982 vp.)

Yleisemminkin voidaan sanoa, että ihmisoikeussopimukset myötävaikuttavat suomalaisen perusoikeusjärjestelmän kehitykseen puhtaasti muodollisesta, lain säätämisjärjestykseen kohdistuvasta valvonnasta kohti aineellista, säädettävien lakien sisällössä huomioon otettavaa suojaa. Paitsi että kehityslinja on itsessään osoitus ihmisoikeussopimusten vaikutuksesta perusoikeusjärjestelmän kehittymiseen, se on myös omiaan lähentämään toisiinsa perusoikeussäännösten ja ihmisoikeusmääräysten vaikutustapoja.

Eräät perustuslakivaliokunnan myöhemmät kannanotot tarpeesta ottaa ihmisoikeussopimukset asianmukaisesti huomioon lainsäädäntötyössä (muun muassa PeVM 3/1988 vp. ja PeVL 2/1990 vp.) epäilemättä vaikuttavat käytännön tasolla siten, että ihmisoikeussopimukset otetaan enenevästi huomioon niissäkin hankkeissa, joihin liittyy myös perusoikeusulottuvuus. Valiokunta on kuitenkin ylläpitänyt erillisyysteesiä ainakin *institutionaalisen tason* kysymyksessä siitä, minkä orgaanin vastuulla on huolehtiminen säädettävien lakien vastaavuudesta Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perustuslakivaliokunta on ollut silmiinpistävän haluton ottamaan tätä tehtävää ainakaan itselleen.

> Hallituksen vuodelta 1986 antaman kertomuksen käsittelyssä perustuslakivaliokunta korosti ihmisoikeussopimusten merkityksen selvittämistä *hallituksen esityksissä* ja puolsi lainsäädäntöhankkeiden seurantatehtävän antamista perustettavalle *ihmisoikeusasiain neuvottelukunnalle.* Valiokunta ei lainkaan käsitellyt, kenen tehtävänä on

---

27 Ihmisoikeusnormien vaikutuksesta esityksen valmistelussa ks. KM 1980: 31 s. 137, jossa viitataan ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen ja lapsen oikeuksien julistukseen.

eduskuntakäsittelyssä valvoa lakiehdotusten sopusointua ihmisoikeusnormien kanssa (PeVM 3/1988 vp.).[28]

Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta asettui kannattamaan ainakin osittain hajautettua mallia ihmisoikeussopimusten eduskuntavalvonnassa. Valiokunta korosti sopimusmääräyksiin ja niiden soveltamiskäytäntöön perehtymisen tärkeyttä *lainvalmistelussa* ja *eduskuntakäsittelyssä,* miltä osin todettiin:

"Myös lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä on hallituksen esitysten pohjalta ja alan asiantuntijoita tarpeen mukaan kuullen tarkastettava lakiehdotuksen suhde ihmisoikeusmääräyksiin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on tarkoituksenmukaista, että tämän seikan tutkiminen kuuluu lähtökohtaisesti sille erikoisvaliokunnalle, johon esitys on lähetetty valmistelevasti käsiteltäväksi. Lakiehdotuksen tarkastelua ihmisoikeusmääräysten kannalta ei siten ole aiheellista keskittää esimerkiksi perustuslakivaliokunnalle. Perustuslakivaliokunta voisi kuitenkin luontevasti ottaa myös ihmisoikeusulottuvuuden esille silloin, jos sen käsiteltävänä valtiosääntöperusteella olevaan lakiehdotukseen näyttää liittyvän myös ihmisoikeuksien kannalta huomionarvoisia näkökohtia." (PeVL 2/1990 vp.)

Vaikka lausuma ensi silmäykseltä näyttää torjuvan perustuslakivaliokunnan oman vastuun asiassa, se kuitenkin mahdollistaa ihmisoikeussopimuksen vaikutuksen kotimaisten perusoikeussäännösten tulkinnassa.[29] Se myös johtaa perustuslakivaliokunnan vastuun selvään laajenemiseen, jos Suomessa toteutetaan sellainen perusoikeusuudistus, jonka tuloksena perustuslaki nykyistä paremmin kattaa ihmisoikeussopimusten aineellisen sisällön.

Huolimatta perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien erillisyysteesin pehmenemisestä perustuslakivaliokunta ei ole toistaiseksi yhdessäkään tapauksessa selkeästi tukeutunut kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin hallitusmuodon perusoikeussäännösten tulkinnan apuneuvona.[30] Erillisyysteesin murtumista kuvaa kuitenkin valmiuslakiehdotuksesta (HE 248/1989 vp.) annettu perustuslakivaliokunnan lausunto. *KP-sopimuksen* 18 ja 4 (2) artiklojen määräyksiin nimenomaisesti tukeutuen perustuslakivaliokunta ehdotti lakiin sisältyvän niin sanotun perusoikeuksien suojasäännöksen (9.2 §) muuttamista siten, että *hallitusmuodon* 8 ja 9 §:ssä turvattu uskonnonvapaus sisällytettiin kaikissa kriisioloissa loukkaamattomien oikeuksien joukkoon (PeVL 10/1990 vp.). Tapausta tarkastellaan lähemmin jäljempänä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on myös hiljattain todennut, että kansainväliset sopimukset saattavat vaikuttaa Suomen oman perustuslain tulkintaan. Käsitellessään niin sanottujen säästölakien säätämisjärjestystä koskevaa hallituksen esitystä laiksi valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta (HE 321/1990 vp.) valiokunta totesi, että säännöksen soveltamisala saattaa riippua myös Suomen kansainvälisoikeudellisista velvoitteista (PeVM 16/1990 vp.). Ymmärtääkseni lausumalla viitattiin myös ihmisoikeussopimuksista johdettaviin huonontamiskieltoihin.

Perusoikeusuudistukseen sisältyy useita erillisyysteesin murtumiseen tai pehmenemiseen

---

28 Mietinnön kritiikistä tältä osin ks. Scheinin 1988c s. 89 ja 82.

29 Muistutan myös, että samassa lausunnossa todettiin yhdeksi perusteeksi sopimuksen laintasoiselle voimaansaattamiselle, että Euroopan ihmisoikeussopimus osittain koski sellaisia oikeuksia, joista hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännösten mukaan oli säädettävä lailla.

30 Ks. kuitenkin eriävät mielipiteet I ja III/PeVL 10/1985 vp.: "Valiokunnan enemmistö ei ole halunnut ottaa kantaa erityisen uskonnonvapautta laajemman omantunnonvapauden perusoikeuden olemassaoloon ja sisältöön. Käsityksemme mukaan HM 6, 8, 9 ja 10 §:n sisällöstä on johdettavissa perusoikeus, joka muun ohessa mahdollistaa kansalaisille perustuslaintasoisen oikeuden toimia tietyissä rajoissa oman vakaumuksensa mukaisesti. Tällaisen perusoikeuden olemassaoloa tukee myös omantunnonvapauden sisältyminen kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin" (eriävä mielipide I).

liittyviä mahdollisuuksia. Syksyllä 1989 asetetun perusoikeuskomitean toimeksiannon[31] mukaan kansainväliset ihmisoikeussopimukset tulee ottaa huomioon laadittavien perusoikeussäännösten *sisällössä*,[32] mikä uudistuksen aikanaan toteutuessa lisännee ihmisoikeussopimusten merkitystä myös perustuslain *tulkinnassa*. Uudistuksen yhteydessä tulee arvioitavaksi uudelleen myös suomalainen *poikkeuslakijärjestelmä*,[33] jonka olemassaolo nykyisin on vahvin peruste erillisyysteesille. Lisäksi komitean on toimeksiantonsa mukaan harkittava "järjestelyjä, joilla Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen oikeusjärjestelmässä voidaan vahvistaa" (kohta 5). Eräs tällainen järjestely olisi Itävallan esikuvaa (ks. Nowak 1989 s. 33-34; Drzemczewski 1983 s. 95-105; Jyränki 1991 s. 174; Pellonpää 1991a s. 170) seuraava ihmisoikeussopimusten tai osan niistä säätäminen *samalla valtionsisäisiksi perusoikeuksiksi*.

Ainakin niin kauan kuin perustuslakien loppusäännöksiin (hallitusmuodon 95.1 § ja valtiopäiväjärjestyksen 94.1 §) sekä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n säännökseen perustuva poikkeuslakijärjestelmä mahdollistaa lakia säädettäessä poikkeamisen myös perustuslain perusoikeussäännöksistä, perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suhdetta koskee ainakin seuraava *rajoitettu erillisyysteesi:* Vaikka ihmisoikeusmääräykset voidaan ottaa huomioon perustuslainsäännösten tulkinnassa, niiden vaikutus on siinä suhteessa perusoikeussäännöksistä erillistä, ettei edes perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen voida poiketa ihmisoikeussopimusten asettamista velvoitteista, kun taas vaikeutetun säätämisjärjestyksen käyttäminen sen sijaan oikeuttaa poikkeukset kotimaisista perusoikeussäännöksistä. Toisaalta ihmisoikeussopimuksilla ei ole mitään menettelyllistä erityissuojaa lainsäädäntöprosessissa. Näiden tekijöiden yhteisvaikutus voi käytännön tulkintatilanteissa johtaa tiettyjen sekä perustuslaissa että Suomea velvoittavissa ihmisoikeussopimuksissa taattujen oikeuksien porrastettuun suojaan lainsäädäntömenettelyssä. Yksittäisen lainsäädäntöhankkeen yhteydessä porrastus voi olla esimerkiksi seuraavanlainen:

1. Perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien estämättä tavallisella lailla voidaan säätää asiasta, jonka ei tulkita sisältyvän näiden normien antaman suojan piiriin.
2. Vaikka säännösehdotus rajoittaisi kyseistä oikeutta, se voidaan säätää tavallisella lailla, jos se sekä kuuluu ihmisoikeussopimuksen hyväksymien rajoitusten (esimerkiksi erityisen rajoituslausekkeen) piiriin että tulkitaan sellaiseksi "vähäiseksi" perusoikeusrajoitukseksi, josta omaksutun perustuslaintulkinnan mukaan voidaan säätää lailla.
3. Ihmisoikeussopimusten kannalta hyväksyttävän rajoituksen säätäminen edellyttää perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttöä, jos se merkitsee sellaista "pitemmälle menevää" puuttumista perusoikeuteen, jota ei voida toteuttaa tavallisella lailla.
4. Ihmisoikeussopimukset asettavat säätämisjärjestyksestä riippumattoman ja siten "ehdottoman"[34] esteen sellaisille kajoamisille, jotka eivät mahdu kyseisten sopimusmääräysten hyväksymien rajoitusten piiriin.

---

31 Oikeusministeriön kirje 21.9.1989 nro 3077/061/89 OM. Perusoikeuskomitealle asetettu määräaika päättyy 31.12.1991 (oikeusministeriön kirje 12.4.1991 nro 3077/061/89 OM).

32 Toimeksiannon vapausoikeuksia koskeva kohta 2. Ks. myös toimeksiannon kohdat 1 (henkilöllinen soveltamisala), 3 (TSS-oikeudet ja kollektiiviset oikeudet) ja 4 (välitön sovellettavuus tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa), joissa ei nimenomaisesti viitata ihmisoikeussopimuksiin mutta joiden taustalla ovat ihmisoikeussopimusten Suomen perusoikeusjärjestelmälle asettamat haasteet.

33 Jo valtiosääntökomitean (KM 1974: 27 s. 73-74) enemmistö oli sitä mieltä, että Suomessakin tulisi siirtyä järjestelmään jossa perustuslaista voitaisiin poiketa vain perustuslain sanamuotoa muuttamalla. Poikkeuslakimenettelyn viimeaikaisesta kritiikistä ks. Viljanen 1991 s. 543, missä viitataan perusoikeusuudistukseen ja perustuslakivaliokunnan valtiontaloussäännösten yhteydessä esittämään kielteiseen kantaan suhteessa merkittäviin ja pysyviin poikkeuksiin perustuslaista (PeVL 15/1986 vp.).

34 Tässä yhteydessä ei käsitellä kriisioloihin liittyviä muutoksia tekstissä esitettyyn porrastukseen,

2.3. Ihmisoikeuksien aineellinen suoja

Aiemmin lainaamani päivähoidon kasvatustavoitteita koskevan perustuslakivaliokunnan lausuman (PeVL 12/1982 vp.) jälkiosassa valiokunta korostaa ihmisoikeusnormien olevan sillä tavoin ehdottomia, ettei niitä saa loukata edes perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Kun perusoikeuksien valvonta on Suomessa keskittynyt muodolliseen säätämisjärjestysvalintaan, ihmisoikeusnormien vaikutus lainsäädäntömenettelyssä on välttämättä aineellista, säädettävien lakien sisältöön liittyvää. Lainsäätäjään kohdistuvan vaikutuksen kannalta myös sopimuksen valtionsisäinen voimaansaattamistapa on irrelevantti: asetuksentasoistakaan ihmisoikeussopimusta ei saa loukata edes perustuslainsäätämisjärjestyksessä.[35]

Suomalaiselle perusoikeusjärjestelmälle tunnusomainen mahdollisuus säätää eduskunnan määräenemmistön voimin poikkeuslakeja ei ulotu ihmisoikeussopimuksiin. Säätämisjärjestysvalinnasta riippumatta jokainen lakiehdotus on voitava osoittaa Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten sallimaksi. Tässä luonteeltaan aineellisessa tulkinnassa voidaan tukeutua useiden ihmisoikeusmääräysten sisältämiin *rajoituslausekkeisiin,* jotka mahdollistavat sopimuksessa turvatun ihmisoikeuden rajoittamisen. Esimerkkinä rajoituslausekkeesta lainaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapausmääräykseen (10 artikla) sisältyvää 2 kappaletta:

> "Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi."

Vaikka tämänkaltaiset rajoituslausekkeet ovat omiaan relativoimaan ihmisoikeusmääräysten antamaa suojaa, ne ovat samalla edellytys kansalliseen lainsäätäjään kohdistuvan sitovuuden ehdottomalle ja aineelliselle luonteelle. Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytännössä rajoituslausekkeille on kehitetty tulkintalinjoja, jotka osoittavat ettei mahdollisuus rajoittaa ihmisoikeuden toteutumisen piiriä suinkaan poista sen lainsäätäjäänkin kohdistuvaa oikeudellista sitovuutta.[36]

Rajoituslausekkeiden ohella eräät ihmisoikeussopimukset sisältävät pitemmälle menevän mahdollisuuden *poiketa* sopimusvelvoitteista virallisesti julistetun ja kansainvälisesti ilmoitetun kansallisen hätätilan aikana (ks. KP-sopimuksen 4 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla). Järjestelyn rakenteellisia vastineita suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä ovat sekä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n tarkoittama poikkeuslakimenettely että hallitusmuodon 16 §:n mukainen mahdollisuus rajoittaa lailla perusoikeuksia "sodan tai kapinan" aikana. Kynnys turvautumiselle poikkeamismahdollisuuteen on ihmisoikeussopimuksissa tehty varsin korkeaksi (ks. Hannikainen 1988b, erityisesti s. 106-121).[37]

---

mistä ks. hallitusmuodon 16 §, KP-sopimuksen 4 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla ja Scheinin 1988e.

35 PeVL 12/1982 vp. koski paitsi laintasoisesti voimaansaatettua KP-sopimusta myös kahta asetuksella voimaansaatettua ihmisoikeussopimusta, joista toiseen liittymiselle ei ollut hankittu edes eduskunnan hyväksymistä. Ks. myös Scheinin 1988c s. 84.

36 Ks. esimerkiksi klassinen *Sunday Times* -tapaus, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu 26.4.1979 A 30 sekä Kiss 1981, van Dijk – van Hoof 1990 s. 573-606 ja Viljanen 1991 s. 538.

37 Ihmisoikeuksien rajoittamisen ja ihmisoikeusvelvoitteista poikkeamisen suhteesta ks. myös Scheinin 1988e.

Ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät rajoituslausekkeet yhdessä kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden ehdottomuuden kanssa johtavat ihmisoikeuksien aineelliseen suojaan lainsäädäntömenettelyssä. Välillisesti ne voivat edesauttaa aineellisen suojan painottumista myös perusoikeusjärjestelmässä. Samalla ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät sittenkin varsin yleisluontoiset rajoituslausekkeet ovat omiaan korostamaan lainsäätäjää sitovan kansallisen perusoikeussäännöstön itsenäistä merkitystä. Vaikka rajoituslausekkeissa säännönmukaisesti viitataan "lailla säätämiseen", tämä ei merkitse mitään nimenomaista säätämistasoa koskevaa vaatimusta (ks. Kiss 1981 s. 305 ja Viljanen 1991 s. 539). Siten oikeuksien rajoittaminen vain parlamentin säätämällä lailla toteutettavaksi on nimenomaan kansallisen perustuslain varassa. Lisäksi perusoikeussäännöksissä ja niihin mahdollisesti sisältyvissä rajoituslausekkeissa on mahdollista asettaa selvästi ahtaammat aineelliset rajat hyväksyttäville rajoituksille kuin kaikkia sopimusvaltioita sitoviksi tarkoitettujen ja siten varsin erilaisissa tilanteissa sovellettaviksi tulevien ihmisoikeussopimusten rajoituslausekkeissa (näin myös Viljanen 1991 s. 540-541).

3. Ihmisoikeusnormien erilaisia vaikutustapoja suomalaisen lainsäätäjän toiminnassa

Tutkimuksen toisessa pääluvussa on erityisesti *Heikki Karapuuhun* (1988) tukeutuen luonnehdittu niitä erilaisia vaikutustapoja, joita ihmisoikeussopimuksilla voi olla muun muassa lainsäätäjän toiminnassa. Mietinnössään hallituksen vuodelta 1986 esittämän kertomuksen johdosta (PeVM 3/1988 vp.) perustuslakivaliokunta esitti useita kannanottoja ihmisoikeusnormien lainsäätäjään kohdistuvista vaikutuksista:

> "Valiokunnan saaman selvityksen mukaan[38] Suomen lainsäädäntöön saattaa sisältyä yksittäisiä kohtia, jotka eivät ole sopusoinnussa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen kanssa. Perustuslakivaliokunta katsoo, että hallituksen tulee laatia perusteellinen selvitys voimassa olevan lainsäädännön ja säännösten soveltamisen suhteesta mainittuun sopimukseen. Selvityksen perusteella on ryhdyttävä tarvittaviin lainsäädäntötoimiin mahdollisten ristiriitojen poistamiseksi. Tällaisen selvitystyön yhteydessä on asianmukaista kiinnittää huomiota myös lainsäädäntömme suhteeseen Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimukseen." Lausumassa KP-sopimukseen tukeudutaan oikeudellisesti velvoittavana lainsäädäntöohjelmana ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen[39] vastaavasti lainsäätäjää oikeudellisesti velvoittamattomana standardina, jolla kuitenkin voi olla vastaavia vaikutuksia. Valiokunta jatkoi:
>
> "Valiokunnan käsityksen mukaan Suomea velvoittaviin ihmisoikeussopimuksiin pitää kiinnittää enenevästi huomiota myös tavanomaisessa lainsäädäntötyössä. Hallituksen esityksissä tulisi tarvittaessa selvittää ehdotettujen lainsäädäntötoimien merkitystä myös sopimusvelvoitteiden kannalta."
>
> Saman kertomuksen käsittelyssä eduskunnan sosiaalivaliokunta korosti TSS-sopimuksen oikeudellista sitovuutta: "Sopimus on Suomea kansainvälisoikeudellisesti sitova ja se edellyttää muun muassa, että sosiaalilainsäädäntö on sopusoinnussa sopimuksen säännösten kanssa." (SoVL 1/1988 vp.)

Seuraavassa tarkastelussa olen pyrkinyt hyödyntämään toisessa pääluvussa esiteltyä käsitteistöä, ennen muuta *säännön, periaatteen* ja *standardin* käsitteitä ihmisoikeusnormien lainsäätäjään kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa.

---

38 Ks. mm. Rosas 1988a ja Scheinin 1988c, jotka perustuvat perustuslakivaliokunnassa esitettyihin lausuntoihin hallituksen vuodelta 1986 antaman kertomuksen käsittelyssä.

39 Sopimus ei tuolloin velvoittanut Suomea.

3.1. Normiristiriitojen korjaaminen: ihmisoikeusnormit lainsäätäjään kohdistuvina sääntöinä

Ihmisoikeusnormien *sääntövaikutuksesta* suomalaisen lainsäätäjän toiminnassa voidaan puhua ainakin niissä tilanteissa, jolloin Suomea velvoittavan ihmisoikeussopimuksen ja Suomessa voimassa olevan kansallisen säädöksen välillä havaitaan ristiriita. Jo mahdollisuus pelkistää tilanne normiristiriidaksi osoittaa kyseessä olevan sääntöluonteisten normien konflikti, joskin abstraktilla tasolla ristiriidoiksi saatetaan luonnehtia muunkin laisia tilanteita.

3.1.1. Varaumien poistaminen

Erityistapaus kansainvälisen ihmisoikeusnormin ja Suomen kansallisen säädöstön ristiriidasta on sellainen, jossa Suomi on tehnyt *varauman* asianomaiseen sopimusmääräykseen. Muodollisesti kyseessä ei ole normiristiriita, koska sopimusmääräys ei velvoita Suomea kansainvälisen oikeuden normina niin kauan kuin varauma on voimassa. Varauman kattama sopimusmääräys toimii siten suomalaiseen lainsäätäjään kohdistuvien oikeusnormien ulkopuolisena *standardina.* Jo KP-sopimusta aikanaan hyväksyttäessä eduskunta edellytti hallituksen toimia lainsäädännön uudistamiseksi siten, että ainakin osa tehdyistä varaumista voitaisiin mahdollisimman nopeasti poistaa (EV/HE 42/1974 vp.; ks. myös PeVM 3/1988 vp.) Tällaisella standardilla on kuitenkin *sääntövaikutus* sikäli, että varauman poistamiseksi ei riitä, että sopimuskohtaan liittyvän lainsäädännön uudistamisessa *punnitaan* vastakkain ihmisoikeusnormia ja joitakin muita periaatteita pyrkien optimoimaan niiden samanaikainen toteutuminen. Tavoite varauman poistamisesta on mahdollista saavuttaa vain jos lainmuutos eliminoi kaikki sääntökonfliktit ihmisoikeusnormin ja Suomessa sovellettavan oikeusjärjestyksen väliltä.[40]

KP-sopimuksen 2 (2) artiklan määräys[41] on kuitenkin osoitus siitä, etteivät varaumien kattamat ihmisoikeusmääräykset välttämättä ole pelkkiä standardeja. Määräyksestä voidaan johtaa ainakin jonkinasteinen *oikeudellinen* velvollisuus varaumien poistamiseen, eikä ihmisoikeuskomitea ole yleissopimuksen 40 artiklaan perustuvassa valtioiden kertomusten käsittelyssä pidättynyt esittämästä myös varauman kattamiin sopimusmääräyksiin kohdistuvia kysymyksiä.

> Suomen kolmannen kertomuksen (CCPR/C/58/Add.5) käsittelyä varten ihmisoikeuskomitea oli hyväksynyt kysymysluettelon hallituksen edustajille. Esimerkiksi 14 artiklan yhteydessä luetteloon sisältyi kolme kysymystä, joista yksi koski vuonna 1985 (ks. asetus 267/85) poistetun tuomion salaiseksi julistamiseen liittyneen neljännen varauman alueella tehtyjä käytännön toimia ja kaksi niitä Suomen varaumia, jotka kertomusta elokuussa 1989 annettaessa olivat vielä voimassa. Kertomusta lokakuussa 1990 käsiteltäessä esitutkinta-avustajaa koskeva alkuperäinen viides varauma oli juuri poistettu (asetus 664/90), mutta tuomion muuttamista syytetyn vahingoksi koskeva alkuperäinen kuudes varauma oli yhä voimassa. Suomen hallituksen edustajat eivät tältäkään osin kieltäytyneet vastaamasta kysymykseen (ks. CCPR/C/SR.1015 s. 10-11).

---

40 Tämä ei tarkoita, etteikö varauman kattaman sopimusmääräyksen voimaansaattamisessa voitaisi ainakin periaatteessa käyttää muutakin menetelmää kuin kansalliseen materiaaliseen lainsäädäntöön kohdistuvaa muutosta.

41 "Jokainen valtio sitoutuu perustuslakiensa mukaisessa järjestyksessä ja tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin toteuttaakseen lainsäädännöllä tai muulla tavalla tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet, jotka eivät jo ole voimassa." Ks. myös Eriksson – Scheinin 1988 s. 111.

KP-sopimusta esimerkkinä käyttäen seuraavassa käydään läpi ihmisoikeusnormin vaikutus niissä lainsäädäntöhankkeissa, joilla on tavoiteltu sopimukseen aikanaan tehdyn varauman poistamista (ks. myös Meres-Wuori 1990 s. 288-290). Sopimukseen liittyessään Suomi teki seitsemän varaumaa (ks. voimaansaattamisasetus 108/76, 2 §), joista kolme on edelleen voimassa (ks. asetus 664/90).

KP-sopimuksen 13 artiklaan tehdyn *oikeussuojaa ulkomaalaisen karkottamisessa* koskevan kolmannen varauman sekä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen tehtyjen varaumien poistaminen mainittiin ulkomaalaislakia (400/83) koskeneen hallituksen esityksen eräänä tavoitteena (HE 186/1981 vp. s. 3, ks. myös s. 16). Myös ulkoasiainvaliokunta korosti varaumien poistamisen tärkeyttä lain sisältöä koskevia ratkaisuja tehtäessä: "Kansainvälisesti tarkasteltuna on tärkeää, että ulkomaalaisia koskevan lainsäädännön uudistamisen jälkeen Suomi voi peruuttaa varaumat, jotka on jouduttu tekemään muun muassa" KP-sopimukseen ja pakolaissopimukseen (UaVM 27/1982 vp.).

KP-sopimukseen liittyessään Suomi teki kunnollista oikeudenkäyntiä koskevaan 14 (1) artiklaan *tuomion salaiseksi julistamista* koskevan varauman (asetus 108/76, 2 §:n 4 kohta). Varauman poistamiseen viitattiin oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan hallituksen esityksen (HE 56/1984 vp.) perusteluissa uudistuksen syiden yhteydessä.[42] Vaikka perustelut toisaalta viittasivat yleissopimuksen ja Suomen lainsäädännön ristiriitaan[43] ja siten varauman kattaman sopimusmääräyksen sääntövaikutukseen, hallituksen esityksessä tukeuduttiin KP-sopimukseen myös "pehmeää" standardivaikutusta ilmentävällä tavalla[44]. Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta (945/84) tuli voimaan 1.4.1985 eli samana päivänä kuin 13 ja 14 (1) artikloihin tehdyt varaumat peruuttava voimaansaattamisasetuksen muutos (267/85).[45]

Varauman kattaman sopimusmääräyksen *sääntövaikutus* ilmeni selkeästi *pidätysaikaan* liittyvän alkuperäisen ensimmäisen varauman poistamisessa. Pakkokeinolakia (450/87) säädettäessä hallitus ilmoitti eduskunnalle aikomuksestaan poistaa kyseinen varauma lain säätämisen jälkeen (HE 14/1985 vp. s. 43). Asiantuntijoiden kuulemisen tuloksena eduskunnassa päädyttiin kuitenkin siihen, että pidätysajat jäivät uudenkin lain jälkeen liian pitkiksi KP-sopimuksen 9 (3) artiklan ("viipymättä") kannalta (ks. LaVM 9/1986 vp. ja PeVL 4/1986 vp. ja myös Myntti 1988b s. 51-58). Perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta tässä yhteydessä korjattiin hallituksen esitystä muuttaen samaan sopimusmääräykseen liittynyt toinen epäkohta. Lain 21.1 §:n säännökseen lisättiin täsmällinen määräaika syytteen tuomioistuinkäsittelylle (neljä viikkoa, vrt. sopimusmääräyksen "kohtuullisen ajan kuluessa"). Eduskunta edellytti vastauksessaan lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla varauma saataisiin poistetuksi (EV 27.1.1987/HE 14/1985 vp.).

Eduskunnan edellyttämä lainmuutos saatiin aikaan vuonna 1990. Jo hallituksen esityksen (HE 251/1989 vp.) kansilehdellä, esiteltäessä esityksen pääasiallinen sisältö, se liitettiin ihmisoikeussopimuksiin. Hallituksen mukaan lainmuutos "tekee mahdolliseksi poistaa" KP-sopimuksen 9 (3) artiklaan tehty varauma, ja sillä saavutetaan "sopusointu" myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. Kahdella sopimuksella oli keskeinen osuus myös esityksen yleispe-

---

42 Ks. s. 5; ks. myös viittaus KP-sopimukseen esityksen pääasiallisen sisällön kuvauksessa s. 1 ja s. 14.

43 "Voimassa oleva lainsäädäntömme ei ole kaikilta osin sopusoinnussa yleissopimuksen kanssa." Ks. myös II LaVM 5/1984 vp.

44 "Yleiset suuntaviivat siitä, miten oikeudenkäynnin julkisuutta kansainvälisesti katsoen olisi kehitettävä, on vahvistettu Yhdistyneiden Kansakuntain yleiskokouksen... hyväksymässä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa."

45 Ulkomaalaislaki (400/73), joka mahdollisti 13 artiklaan tehdyn varauman poistamisen, oli tullut voimaan 1.3.1984.

rusteluissa (s. 3-5), missä viitattiin KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean yleiseen kannanottoon 9 (3) artiklan tulkinnasta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten ratkaisuihin 5 (3) artiklan tulkinnasta. Pidätysaikojen lyhentämistä tarkoittanut pakkokeinolain muutos (laki 361/90) tuli voimaan 1.5.1990 eli juuri ennen Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointia.

Esitutkintapaketin käsittelyssä eduskunta oli kiirehtinyt myös 14 (3) (d) artiklaan liittyneen alkuperäisen neljännen varauman (syytetyn oikeus avustajaan jo esitutkintavaiheessa) poistamista, siten tukeutuen Suomea muodollisesti velvoittamattomaan sopimusmääräykseen *standardina* (ks. LaVM 9/1986 vp. ja PeVL 4/1986 vp. ja myös EV 27.1.1987/HE 14/1985 vp.). Hallitus antoikin vuonna 1988 esityksen *maksuttomasta oikeudenkäynnistä* annetun lain (87/73) muuttamisesta (HE 158/1988 vp.), ja esityksen perusteluissa viitattiin nimenomaisesti varauman poistamiseen eräänä lainmuutoksen syistä: "Mahdollisuus myöntää maksuton oikeudenkäynti jo esitutkinnassa on tärkeätä myös siksi, että Suomi joutui ratifioidessaan" KP-sopimuksen "tekemään varauman, joka koskee epäillyn puolustusta" (s. 4). Samassa yhteydessä maksuton oikeudenkäynti laajennettiin koskemaan ulkomaalaislain (400/83) tarkoittamien asioiden käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Lainmuutos (1125/88) tuli voimaan 1.1.1989.

Lainmuutosten jälkeen alkuperäiset kolmas ja viides varauma poistettiin ja voimaansaattamisasetusta muutettiin (664/90) 1.8.1990 lukien siten, että KP-sopimukseen tehdyistä varaumista on jäljellä kolme: 1) alkuperäinen toinen varauma 10 (2) (b) ja 10 (3) artiklojen määräyksiin nuorten ja aikuisten pitämisestä erikseen rikosoikeudellisen vapaudenriiston aikana; 2) alkuperäinen kuudes varauma 14 (7) artiklaan mahdollisuudesta muuttaa tuomiota eräissä tapauksissa myös tuomitun vahingoksi ja 3) alkuperäinen seitsemäs varauma 20 (1) artiklan sotapropagandakieltoon.

3.1.2. Valvontaelinten huomautukset

Ihmisoikeusnormit kohdistuvat sääntöinä suomalaiseen lainsäätäjään tapauksissa, joissa suomalaisen lain ja Suomea jo velvoittavan sopimusmääräyksen todetaan olevan keskenään ristiriidassa. Osassa näistä tilanteista ihmisoikeussopimuksen kansainvälinen valvontaelin on todennut Suomen loukanneen sopimusvelvoitteitaan asiassa, jossa loukkaus on ollut seurausta suomalaisen lain sisällöstä. Näissäkin tilanteissa suomalaiseen lainsäätäjään kohdistuva velvoite lainsäädännön korjaamisesta perustuu itse sopimusmääräyksiin eikä valvontaelimen päätöksiin.

> Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin rajoittuu ratkaisujensa johtopäätösosassa toteamaan mahdollisen sopimusloukkauksen sekä lausumaan valtion vahingonkorvausvelvollisuudesta (ks. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 50 ja 53 artikla) silloinkin, kun ratkaisun perusteluista on luettavissa tarve myös sopimusvaltion lainsäädännön korjaamiseen. Ks. esimerkiksi tapaus *Mats Jacobsson* 28.6.1990 A 180-A sekä Drzemczewski 1983 s. 267, Pellonpää 1990 s. 540 ja Scheinin 1990a s. 559.
>
> Ihmisoikeustuomioistuimen päätösten täytäntöönpanoa valvova Euroopan neuvoston ministerikomitea (ks. 54 artikla ja myös 32 artikla) ei myöskään varsinaisesti "aseta" sopimusvaltioille lainsäädännön muuttamista koskevia velvoitteita, mutta asia poistuu ministerikomitean esityslistalta vasta kun ihmisoikeustuomioistuimen päätös on otettu huomioon myös maan lainsäädännössä. Ks. esimerkiksi tapauksessa *Öztürk* (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 21.2. ja 23.10.1984 A 73 ja 85) annettu ministerikomitean päätöslauselma DH (89) 31 (10.11.1989), jonka liitteeksi on otettu Saksan liittotasavallan ilmoitus päätöksen johdosta tehdyistä lainmuutoksista. Ks. lähemmin Pellonpää 1990 s. 540.

KP-sopimuksessa tai sen valinnaisessa pöytäkirjassa ei ole määräystä, jossa sopimusvaltiot olisivat sitoutuneet noudattamaan ihmisoikeuskomitean yksilövalitustapauksissa esittämiä "näkökantoja" (valinnaisen pöytäkirjan 5.4 artikla). Paradoksaalisesti ihmisoikeuskomitea on tästä syystä voinut esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta vapaammin lausua sopimusvaltioille asettuvista velvoitteista tapauksissa, joissa se toteaa sopimusta loukatun. Päätöksissä on varsin usein nimenomaisesti todettu sopimusvaltion olevan velvollinen muuttamaan lainsäädäntöään. Ks. esimerkiksi tapaukset *Aumeeruddy-Cziffra et al. v. Mauritius* (valitus 35/1978), *Fals Borda et al. v. Kolumbia* (46/1979) ja *Consuelo Salgar de Montejo v. Uruguay* (64/1979), Human Rights Committee 1985 s. 67-71, 127-130 ja 139-146.

Ensimmäinen tuntemani tapaus, jossa ihmisoikeussopimuksen kansainvälisen valvontaelimen nimenomainen kannanotto suomalaisen lain ja sopimuksen välisestä ristiriidasta on Suomessa johtanut lainmuutokseen, on *työhönotossa tapahtuvan syrjinnän kieltäminen* (työsopimuslain ja merimieslain muutokset 935-936/87). Kansainvälisen työjärjestön (ILO) asiantuntijakomitea oli vuosina 1975-1987 kerta kerralta selkeämmin ilmaissut, ettei työntekijöiden luottamushenkilöiden ja muiden edustajien irtisanomissuoja vastannut järjestäytymisoikeuden suojaamista koskevan ILO-sopimuksen numero 98 asettamia vaatimuksia. Lopulta Suomea vaadittiin esittämään täydellinen selvitys ILO:n pääelimelle Kansainväliselle työkonferenssille (ks. Sulkunen 1988 s. 209-210).

Vaatimuksesta seurasi työsopimuslain (320/70) 17 §:n ja merimieslain (423/78) 15 §:n muuttaminen siten, että syrjintä työhönotossa kiellettiin ja säännöksiin liittyviä rangaistusuhkia kovennettiin. Lainmuutos liittyi asiallisesti myös työmarkkinoilla tapahtuvan syrjinnän vastaiseen ILO-sopimukseen numero 111, jonka toteuttaminen oli niin ikään ollut Suomessa puutteellista (Sulkunen 1988 s. 192; ks. myös HE 74/1987 vp.).

Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä viitattiin nimenomaisesti ILO:n asiantuntijakomitean päätökseen:

"Kansainvälisen työjärjestön (ILO) asettama pysyvä asiantuntijakomitea, jonka tehtävänä on seurata järjestön yleissopimusten noudattamista, on huomautuksessaan maaliskuussa 1987 kiinnittänyt huomiota siihen, ettei Suomen lainsäädäntö kaikin osin turvaa järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltamista koskevan yleissopimuksen (n:o 98) edellyttämällä tavalla työntekijöitä syrjinnältä, joka liittyy ammattiyhdistystoimintaan... ILO:n asiantuntijakomitea tähdensi huomautuksessaan Suomen hallitukselle, että yleissopimuksen mukaisesti työntekijöiden on saatava suojaa ammattiyhdistystoimintaan perustuvaa syrjintää vastaan sekä työhönotossa että työsuhteen aikana." (HE 74/1987 vp.)

Lainmuutokset tulivat voimaan 1.3.1988.

KP-sopimuksen noudattamista valvova ihmisoikeuskomitea teki tapauksessa *Vuolanne v. Suomi* (valitus 265/1987)[46] suomalaisen varusmiehen yksilövalituksen johdosta 7.4.1989 päätöksen, jossa Suomen todettiin loukanneen yleissopimuksen 9 (4) artiklan määräystä[47], kun kurinpitomenettelyssä määrätystä arestirangaistuksesta ei sotilaskurinpitolain (331/83) mukaan ollut mahdollisuutta valittaa tuomioistuimelle (Report 1989 s. 249-258, kohta 10).[48] Suomen velvollisuus muuttaa lainsäädäntöään ilmaistiin seuraavasti:

"Komitea esittää sen vuoksi näkökantanaan, että sopimusvaltio on velvollinen... ryhtymään toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, etteivät vastaavat loukkaukset uusiudu tulevaisuudessa" (kohta 11).[49]

---

46 Toimin tapauksessa valittajan avustajana.

47 Sopimussarjassa julkaistun suomenkielisen sopimuskäännöksen mukaan sopimusmääräys vapaudenriistojen tuomioistuinkontrollista koski vain "pidättämistä" ja "vangitsemista".

48 Tapauksen taustasta ks. myös Myntti 1987a ja Myntti 1988b s. 94-100.

49 "The Committee, accordingly, is of the view that the State party is under an obligation... to take

Vaikka Suomen hallitus ihmisoikeuskomitean prosessin aikana kiisti sotilaskurinpidollisen arestin kuulumisen 9 (4) artiklan soveltamisalan piiriin, se samalla ilmoitti ryhtyneensä valmistelemaan sotilaskurinpitolain muuttamista siten, että valitus tuomioistuimelle tulisi mahdolliseksi (ks. ihmisoikeuskomitean päätöksen kohta 6.3).

Komitean päätös osaltaan johti sotilaskurinpitolain muutokseen (374/90), jolla avattiin 1.5.1990 lukien valitusoikeus tuomioistuimelle kurinpitorangaistuksista. Hallituksen esityksen (HE 100/1989 vp.) yleisperusteluissa referoitiin ihmisoikeuskomitean päätös (s. 1-2), minkä lisäksi viitattiin hallituksen aikomukseen ratifioida Euroopan ihmisoikeussopimus (s. 2, ks. myös s. 5). Eduskunnan toinen lakivaliokunta kuuli esityksen käsittelyssä asiantuntijana ihmisoikeuskomitealle valittanutta varusmiestä (II LaVM 1/1990 vp.).

Tapaus *Torres v. Suomi* (valitus 291/1988)[50] koski niin ikään KP-sopimuksen 9 (4) artiklaa, jota Suomen todettiin loukanneen, kun ulkomaalaislain (400/83) tarkoittaman säilöönoton ensimmäisestä seitsemän vuorokauden jaksosta ei ollut mahdollisuutta valittaa tuomioistuimelle (CCPR/C/38/D/291/1988, kohta 8).[51] Päätöksessään 2.4.1990 ihmisoikeuskomitea viittasi nimenomaisesti Suomen hallituksen prosessin kestäessä esittämään ilmoitukseen ulkomaalaislain muuttamisesta. Päätös sisälsi viittauksen KP-sopimuksen 2 artiklaan valtiolle asettuvien velvoitteiden perustana:

> "Yleissopimuksen 2 artiklan määräysten mukaisesti sopimusvaltio on velvollinen... varmistamaan, ettei vastaavia loukkauksia tapahdu tulevaisuudessa. Komitea haluaa tässä yhteydessä ilmaista pitävänsä tervetulleina tietoja kaikista komitean näkökantojen kannalta relevanteista sopimusvaltion toimenpiteistä. Tässä yhteydessä komitea tervehtii sopimusvaltion ilmaisemaa aikomusta muuttaa lainsäädäntöään siten, että taataan mahdollisuus saada ulkomaalaislakiin perustuva vapaudenriisto viipymättä tuomioistuimen tutkittavaksi" (kohta 9).

Päätöstä tehtäessä lainmuutos (HE 29/1990 vp.) oli jo eduskunnan käsiteltävänä. Hallituksen esityksen perusteluissa viitattiin sen tarpeellisuuteen Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioinnin kannalta, mutta todettiin myös, että oli "käynyt selväksi" että KP-sopimuksen 9 (4) artiklan määräys koskee kaikkia vapaudenriistoja (s. 2). Ulkomaalaislain muutos (408/90) tuli voimaan 10.5.1990 eli samana päivänä kuin Suomi ratifioi Euroopan ihmisoikeussopimuksen.[52] Säilöönoton edellytyksiä kiristettiin ja säilöönotetun oikeussuojaa parannettiin muun muassa liittämällä tuomioistuinkontrolli jo ensimmäiseen vapaudenmenetysjaksoon.

> Ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten päätöksillä yksilövalitusten johdosta saattaa olla vaikutusta sellaisissakin tapauksissa, joissa Suomen *ei ole* todettu loukanneen sopimusvelvoitettaan. Ensinnäkin saattaa olla, että jotakin toista valtiota vastaan tehty valitus johtaa ratkaisuun, josta on luettavissa Suomen lain olevan ristiriidassa valvontaelimen omaksuman sopimustulkinnan kanssa. Kun millään suomalaisella viranomaisella tai valtioelimellä ei yleensä ole perusteita asettaa omaa sopimustulkintaansa etusijalle kyseisellä sopimuksella perustetun kansainvälisen valvontaelimen tulkintoihin nähden, kuvattu tilanne on ainakin yleensä riittävä osoitus Suomen lainsäädännön ja itse sopimusmääräyksen välisestä ristiriidasta.
>
> Toisaalta Suomen lainsäädännön muuttaminen saattaa osoittautua tarpeelliseksi Suo-

---

steps to ensure that similar violations do not occur in the future." Sana "view" (näkökanta) esiintyy valinnaisen pöytäkirjan 5 (4) artiklassa. Päätöksessä ei ilmaista siinä todetun velvoitteen normatiivista perustaa, joka on loukatussa KP-sopimuksen määräyksessä (9 artiklan 4 kappale) sekä valtion sitoutumista koskevassa 2 artiklassa.

50 Toimin tapauksessa yhteistyössä valittajan asianajajan kanssa.

51 Tapauksen taustasta ks. Myntti 1988b s. 89-93.

52 Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointiin liittyneistä lainmuutoksista ks. Pellonpää 1990 s. 526-528.

meen kohdistuneen yksilövalituksen johdosta annetun sellaisen päätöksen johdosta, jossa suoranaista sopimusloukkausta toteamatta on esitetty kriittisiä huomioita Suomen lainsäädännön sisällöstä. Esimerkiksi KP-sopimuksen noudattamista valvovan ihmisoikeuskomitean päätöksellä tapauksessa *Hartikainen v. Suomi* (valitus 40/1978, Human Rights Committee 1985 s. 74-76) oli vaikutusta elämänkatsomustieto-oppiaineen aikaansaamisessa uskontokuntiin kuulumattomille oppilaille säädettäessä vuoden 1983 koululakeja[53] (ks. lähemmin Scheinin 1989a s. 294-297, 299 ja 302).[54] Samoin ihmisoikeuskomitean päätös tapauksessa *Järvinen v. Suomi* (valitus 295/1988, YK-asiakirja CCPR/C/39/D/295/1988)[55] saattaa vaikuttaa siviilipalvelua koskevan lainsäädännön sisältöön nykyisen niin sanotun väliaikaislain (647/85) voimassaolon päättyessä 31.12.1991.

3.1.3. Muuten havaitut ristiriidat

Tapauksissa *Vuolanne v. Suomi* ja *Torres v. Suomi* loukatuksi todettu KP-sopimuksen 9 (4) artiklan määräys kaikkien vapaudenriistojen tuomioistuinkontrollista on ollut muutoinkin keskeisessä asemassa ihmisoikeusnormien ja suomalaisen lainsäädännön välisten ristiriitojen poistamistapauksissa. Sopimusmääräyksen suomen- ja ruotsinkielisten käännösten virheellisyyteen kiinnitettiin huomiota jo *Matti Pellonpään* 9.2.1982 päivätyssä muistiossa perusoikeustyöryhmälle (Pellonpää 1982 s. 16-17).

Ongelma havaittiin myös ulkomaalaislain (400/83) eduskuntakäsittelyssä (ks. LaVL 3/1982 vp.[56] ja UaVM 27/1982 vp.), jossa säilöönoton perusteita täsmennettiin, sen kestoa lyhennettiin ja säilöönottoon säädettiin ensimmäistä seitsemän vuorokauden jaksoa lukuun ottamatta mahdollisuus valittaa tuomioistuimelle.[57]

Vuolanteen ja Torresin tapausten ollessa vireillä ihmisoikeuskomiteassa hallitus antoi eduskunnalle esityksen lääninoikeuksien muodostamisesta alueellisiksi hallintotuomioistuimiksi (HE 65/1988 vp.). Kokonaisuuteen sisältyi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/77) muuttaminen siten, että vastoin tahtoa annettavaa erityishuoltoa koskevat asiat siirrettiin lääninhallituksilta lääninoikeuksille. Perusteluissa todettiin, että "Suomea sitovan" KP-sopimuksen 9 (4) artiklan mukaan "tulee asianomaisella olla oikeus viipymättä saada vapaudenriistämistä koskeva asia tuomioistuimen tutkittavaksi" (s. 10). Lainmuutos (259/89) tuli voimaan 1.11.1989.[58]

Normiristiriitoja on poistettu myös *ulkomaalaisten toimintaoikeuksien* alueella (ks. mm. Pellonpää 1982 s. 11; Eriksson 1983 s. 2-7; Eriksson – Scheinin 1988 s. 108[59]). Jo (vanhaa)

---

53 Peruskoululaki (476/83) 28.4 §, lukiolaki (477/83) 19.4 §.

54 Tapausta on kansainvälisessäkin kirjallisuudessa käytetty esimerkkinä yksilövalitusratkaisujen vaikutuksesta, ks. McGoldrick 1991 s. 203-204.

55 Toimin tapauksessa valittajan avustajana. Ihmisoikeuskomitean kolmen jäsenen mukaan siviilipalvelun kesto oli KP-sopimuksen 26 artiklan kieltämällä tavalla syrjivä. Enemmistökin esitti kritiikkiä väliaikaislakia kohtaan, mutta ei katsonut sopimusta suorastaan loukatun.

56 Lakivaliokunnan mukaan KP-sopimuksen 9 (4) artiklan määräystä oli Suomessa "tähän asti tulkittu siten, että se koskisi lähinnä rikosoikeudellista pidättämistä ja vangitsemista, mutta ei hallinnollista vapaudenriistoa. Uudemman näkemyksen mukaan sopimuksessa on tarkoitettu mitä tahansa vapaudenriistoa, lyhytaikaista kiinniottoa lukuun ottamatta. Näin ollen ulkomaalaislakiehdotuksen 23 §:ssä tarkoitettu säilöönotto on vapaudenriistoa".

57 Tapaus *Torres v. Suomi* osoitti sittemmin, ettei ulkomaalaislaki kaikilta osin muutettunakaan vastannut KP-sopimuksen 9 (4) artiklan vaatimuksia.

58 Ks. myös Myntti 1988b s. 130-134; kehitysvammahuollon pakkokeinoista ks. myös Keränen 1988, erityisesti s. 19.

59 Kirjoituksessa pidetään painovapauslain (4.1.1919), kokouslain (20.2.1907) ja (vanhan) yhdis-

ulkomaalaislakia (400/83) säädettäessä ulkoasiainvaliokunta esitti ihmisoikeusnormien standardiluonnetta ilmentävän toivomuksen eri lakeihin sisältyvien ulkomaalaisrajoitusten poistamisesta: "tulevassa lainsäädäntötyössä on pyrittävä tarkoituksenmukaisessa laajuudessa" turvaamaan ulkomaalaisten tasa-arvoinen kohtelu ja poistamaan tarpeettomat rajoitukset (UaVM 27/1982 vp.). Kannanotossa ei vielä todettu suoranaista (sääntöjen välistä) normiristiriitaa vaan pikemminkin tavoiteltiin ihmisoikeusmääräysten optimointia. Siten lausuma ilmensi ihmisoikeusnormien periaatevaikutusta.

Normiristiriitoihin ei viitattu myöskään uutta yhdistyslakia (503/89) koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 64/1988 vp.), jonka mukaan vanhan lain ulkomaalaisrajoitusten "on yleensä katsottu" olevan sopusoinnussa KP-sopimuksen kanssa. Ulkomaalaisrajoitusten oikeutus todettiin kuitenkin voidun asettaa epäilyksenalaiseksi KP-sopimuksen nojalla (s. 9, vrt. s. 14).[60]

Eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 6/1988) katsoi ulkomaalaiskohtelun hallituksen esityksessä "vastaavan niitä vähimmäisvaatimuksia" joita KP-sopimus asettaa. Lausuma asiallisesti sisälsi normiristiriidan toteamisen vanhan yhdistyslain ja KP-sopimuksen välillä (ks. vastaavasti myös LaVM 15/1988 vp.).

Kumpikin valiokunta puolsi hallituksen esitystä pitemmälle menevää ulkomaalaisrajoitusten kumoamista, ja eduskunta hyväksyi toivomuksen uuteen yhdistyslakiin jäävien ulkomaalaisrajoitusten poistamisesta (EV 3.5.1989/HE 64/1988 vp.). Varsin pian eduskunnalle annettiinkin uusi esitys (HE 195/1989 vp.), jossa uuden yhdistyslain (503/89) ohella ehdotettiin muutoksia kokouslakiin (20.2.1907) ja painovapauslakiin (4.1.1919) ulkomaalaisrajoitusten poistamiseksi. Esitystä perusteltiin pyrkimyksellä ratifioida Euroopan ihmisoikeussopimus ilman kokoontumis- ja sananvapausmääräyksiin tehtäviä varaumia. Samalla ilmaistiin varovaisin sanankäänteinn kyseisten vanhojen lakien olevan ristiriidassa Suomea jo velvoittavan KP-sopimuksen kanssa: "Samalla poistuisivat mahdolliset ristiriidat Suomen lainsäädännön ja KP-sopimuksen väliltä" (s. 9, ks. myös s. 10 ja 11). Lainmuutokset[61] tulivat voimaan 1.1.1990.

3.1.4. Ristiriitojen poistaminen on osa voimaansaattamista

Suoranaisten (sääntöjen välisten) normiristiriitojen poistamista tarkoittavat lakiehdotukset voidaan ymmärtää osaksi asianomaisen sopimuksen "liukuvaa" (termistä ks. Saraviita 1973 s. 190-193) voimaansaattamisprosessia, olipa lainmuutoksen perusteena tavoite varauman poistamisesta, kansainvälisen valvontaelimen huomautus taikka muuten todettu normiristiriita. Kaikissa näissä tapauksissa lainmuutoksella voi olla sillä tavoin "kiinteä yhteys" (Saraviita 1971 s. 159, 169 ja 187-188) sopimusmääräyksiin, että se voidaan tulkita osaksi niiden val-

---

tyslain (4.1.1919) sisältämiä ulkomaalaisrajoituksia KP-sopimuksen 19 (sananvapaus), 21 (kokoontumisvapaus) ja 22 (yhdistymisvapaus) artiklan vastaisina, kun näitä sopimusmääräyksiä tulkitaan yhdessä 26 (syrjintäkielto) ja 25 (ainoat *kansalaisille* kuuluviksi sovitut oikeudet) artiklan määräysten kanssa.

60 Sinänsä positiivista oli, että hallituksen esitykseen sisältyi oma jaksonsa kansainvälisten sopimusten vaikutuksesta yhdistymisvapauteen (s. 16-17), missä yhteydessä viitattiin Pariisin rauhansopimukseen, Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjaan, ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen, KP- ja TSS-sopimuksiin sekä ILO-sopimuksiin numero 87 ja 98. Ks. myös yhdistyslakikomitean mietintö (KM 1984: 1) s. 47-49.

61 Laki yhdistyslain 10 ja 35 §:n muuttamisesta (1331/89), laki yleisistä kokouksista annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta (1332/89) ja laki painovapauslain muuttamisesta (1333/89).

tionsisäistä voimaansaattamista.62 Eräs seuraus tällaisesta suhteesta lakiehdotuksen ja sopimusmääräyksen välillä on lakiehdotuksen *säätämisjärjestyksen helpottuminen* verrattuna samansisältöiseen, mutta puhtaasti kansallisista lainsäädäntötarpeista syntyneeseen ehdotukseen (Eriksson – Scheinin 1988 s. 117-118).

Jos esimerkiksi KP-sopimuksen noudattamista valvova ihmisoikeuskomitea tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on yksilövalituksen johdosta todennut tietyn lainkohdan olevan ristiriidassa sopimusmääräysten kanssa, ristiriidan poistamiseksi säädettävä laki on valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:n tarkoittaman lepäämäänjättämiskiellon piirissä (vrt. VJ 66.7 §). Edellytyksenä on kuitenkin, ettei lakiehdotus sisällä muita säännösehdotuksia kuin ristiriidan poistamisen kannalta tarvittavat. Jos ristiriidan poistaminen poikkeuksellisesti edellyttäisi perustuslain muuttamista, lakiehdotus olisi periaatteessa hyväksyttävissä yksillä valtiopäivillä kahden kolmanneksen määräenemmistöllä (ks. VJ 69.1 ja 67 §).63

Ora Meres-Wuori (1990 s. 288-289) on kiinnittänyt huomiota siihen, että hyväksyessään varauman poistamisen mahdollistavan lakiehdotuksen eduskunta samalla antaa suostumuksensa alkuperäistä laajemmalle sitoutumiselle sopimusmääräyksiin. Lakiehdotuksen käsittelyyn saattaisi siksi olla perusteltua liittää eduskunnan ponnen muodossa tekemä päätös asianomaisten sopimusmääräysten hyväksymisestä.

Tämän tutkimuksen ydinongelmana olevan sopimusmääräysten soveltamisvaiheen kannalta olennaisempi ongelma on, ettei varauman poistamisen yhteydessä ole muutettu sopimuksen voimaansaattamislakia. Tällä saattaa olla merkitystä sopimusmääräyksen ja siihen asiallisesti liittyvän kansallisen lain välillä soveltamistilanteessa ilmenevän ristiriidan ratkaisemisessa. Kun esimerkiksi KP-sopimuksen voimaansaattamislain (107/76) mukaan lainsäädännön alaan kuuluvat sopimusmääräykset ovat "voimassa niin kuin niistä on sovittu", laki saa sisältönsä kulloinkin voimassa olevan voimaansaattamisasetuksen välityksellä itse sopimusmääräyksistä. Osa KP-sopimuksen ihmisoikeusmääräyksistä on siten tullut Suomen oikeusjärjestyksen osaksi 23.3.1976 (voimaansaattamisasetuksen 108/76 1 §:n mukainen voimaansaattamislain alkuperäinen voimaantuloajankohta), osa 1.4.1985 (asetuksen 267/85 voimaantuloajankohta) ja osa 1.8.1990 (asetuksen 664/90 voimaantuloajankohta). Sopimusmääräysten soveltamisen kannalta tilanne on epätyydyttävä. Olen neljännessä pääluvussa ehdottanut blankettilakitekniikan kehittämistä siten, että laissa yksilöitäisiin lainsäädännön alaan kuuluvat sopimusmääräykset. Näin menetellen varauman poistaminen yleensä aiheuttaisi myös voimaansaattamislain muutoksen, ja myös sopimusmääräysten valtionsisäinen voimaantuloajankohta olisi yksiselitteisempi.

3.2. Muita sääntövaikutuksen ilmenemistapoja

Useissa tapauksissa sääntöluonteinen ihmisoikeusnormi on *edistänyt* tiettyä lainsäädäntöhanketta tai vaikuttanut sen *sisältöön*. Kuten luvun alussa perustuslakivaliokunnan lasten päivä-

62 Vrt. Saraviita 1971 s. 225-226, joka katsoo, ettei varaumien poistamista tarkoittava lainsäädäntö ole osa sopimuksen voimaansaattamista aiheutuessaan kotimaisista (sisäsyntyisistä) syistä. Tekstissä on perusteltu näkemystä, jonka mukaan ihmisoikeussopimuksista itsestään voi seurata velvoite ainakin pyrkiä varaumien poistamiseen. Tästä syystä Saraviidan kanta, joka epäilemättä monissa yhteyksissä on perusteltu, ei välttämättä sovellu ihmisoikeussopimuksiin. Myös Meres-Wuori (1990 s. 289) katsoo, että varauman poistamiseen liittyvä lakiehdotus saattaa olla VJ 69.1 §:n tarkoittaman säätämisjärjestyksen piirissä. Käytännössä lakiehdotuksille on usein ollut myös valtionsisäisiä syitä ja niihin on usein sisältynyt muitakin säännöksiä kuin varauman poistamiseen liittyvät.

63 Olen perustellut kannanoton neljännessä pääluvussa.

hoidon kasvatustavoitteista antamaan lausuntoon (PeVL 12/1982 vp.) tukeutuen todettiin, ihmisoikeusnormi voi myös *estää* tietynsisältöisen lain säätämisen. Myös tällöin on kysymys *sääntövaikutuksesta.*

Vaikka ihmisoikeusmääräys on useissa tapauksissa vaikuttanut säädettävän lain sisältöön siten, että lakia on eduskuntakäsittelyssä *muutettu,* en tunne tapausta, jossa lainsäädäntöhanke olisi hylätty tai rauennut Suomea velvoittavien ihmisoikeusnormien vaikutuksesta. Tällaisia tapauksia voi kuitenkin vastaisuudessa ilmetä, missä suhteessa havainnollinen esimerkki kotimaisen perusoikeussäännöksen vastaavasta vaikutuksesta on *työllisyyslain porrastusta* koskeneen hallituksen esityksen (HE 105/1987 vp.) käsittely. Perustuslakivaliokunta piti uuden työllisyyslain (275/87) voimaantulon porrastamiseen tähdännyttä lakiehdotusta hallitusmuodon 6.2 §:n säännöksen kannalta hyväksyttävänä vain sen vuoksi, ettei uusi, hallitusmuodon oikeutta työhön koskevan perusoikeussäännöksen kannalta aiempaa lainsäädäntöä pitemmälle menevä laki ollut vielä tullut voimaan eikä kyse siten ollut varsinaisesta huononnuksesta perusoikeuden kannalta:

> "... valiokunta on aiemmin katsonut hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin velvoittavan valtiovaltaa muun muassa lainsäädännön kehittämisessä edistämään täystyöllisyyden saavuttamista ja ylläpitämistä... Lakiehdotusta olisi pidettävä selvästi edellä mainitun lainsäädännön kehittämisvelvoitteen vastaisena, jos ehdotus tarkoittaisi jo voimaan tulleen ja sovellettavana olevan työllisyyslain muuttamista" (PeVL 2/1987 vp.)[64].

Saattaa olla, että ihmisoikeusnormien vaikutus niiden kannalta kielteisten lainsäädäntöhankkeiden estymisessä on tärkein juuri TSS-oikeuksien alueella. TSS-sopimus on nimittäin kirjoitettu siten, ettei sen määräyksistä yleensä ole luettavissa lainsäätäjään kohdistuvia selkeitä sääntöjä siitä, minkä sisältöisiä lakeja *tulisi säätää.* Sen sijaan yleissopimuksen 2 (1) artiklasta on johdettavissa TSS-oikeuksien toteutustasoa koskeva *huonontamiskielto* (ks. myös Karapuu 1988a). Myös työllisyyslain porrastuksen käsittelyssä TSS-sopimuksen 2 (1) artikla yhdessä 6 artiklan kanssa olisi ollut täysin relevantti, mutta sen paremmin hallitus kuin perustuslakivaliokuntakaan eivät edes maininneet yleissopimusta (ks. kuitenkin eriävä mielipide III/PeVL 2/1987 vp. sekä Karapuu 1988a s. 25-26).

Huonontamiskielto ei kuitenkaan liity vain TSS-oikeuksiin. *Raimo Pekkanen* (1991 s. 356-357) on johtanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen johdannosta sekä huonontamiskiellon että positiivisia toimintavelvoitteita: yleissopimuksessa turvattujen ihmisoikeuksien "sopimuksen solmimishetkellä saavutettu taso on säilytettävä ja niitä on edelleen kehitettävä".

Euroopan ihmisoikeussopimus vaikutti jo ennen ratifiointiaan siten, että rakennuslain muuttamista koskenutta hallituksen esitystä (HE 135/1989 vp.) korjattiin eduskuntakäsittelyssä (ks. laki 696/90). Tapaus on periaatteellisesti tärkeä myös sen vuoksi, että siinä perustuslakivaliokunta arvioi käsiteltävänään olevaa hallituksen esitystä nimenomaisesti kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja vasten ilman että samalla olisi voitu tukeutua kotimaiseen perusoikeussäännökseen (PeVL 14/1989 vp.).[65] Valiokunnan mukaan valitusoikeutta tietyistä kaavoituspää-

64 Perustuslakivaliokunnan lausuntoon liittyy sen puheenjohtajan (*Ben Zyskowicz*) ja kolmen muun jäsenen eriävä mielipide I/PeVL 2/1987 vp., jossa nimenomaisesti vastustetaan heikentämiskiellon johtamista HM 6.2 §:n säännöksestä. Perusteluna viitataan säännöksen "tavoitteelliseen erityisluonteeseen". Toisaalta ks. Karapuu 1989, erityisesti s. 515-516, missä mm. esitetään sanomalehtiuutisiin tukeutuen arvio, että hallitusmuodon 6.2 §:n säännös ja perustuslakivaliokunnan siitä esittämät tulkinnat todella estivät työllisyyslain eräiden velvoitteiden voimaantulon uutta lykkäämistä koskevan lakiesityksen antamisen eduskunnalle syksyllä 1988. Keväällä 1991 asia on uudelleen ajankohtaistunut, kun perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja on julkisesti ilmoittanut kannattavansa "väärän" tulkinnan muuttamista (ks. Helsingin Sanomat 17.5.1991).

65 "Käsiteltyään asian oikeusturvakysymysten ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen kannalta..."

töksistä rajoittava hallituksen esitys "saattaisi johtaa yksittäistapauksissa tilanteisiin, joiden katsottaisiin loukkaavan" Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan määräystä. Tästä syystä ehdotusta oli "valiokunnan mielestä muutettava"[66]. Vaikka sopimusmääräys ei lakia säädettäessä vielä velvoittanut Suomea, sillä oli selvästi sääntövaikutus.[67]

Puolustustilalain (1083/91) eduskuntakäsittelyssä ammatillista järjestäytymisvapautta koskevan Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen numero 87 määräykseen tukeuduttiin suomalaiseen lainsäätäjään kohdistuvana sääntönä. Sosiaalivaliokunta totesi lausunnossaan, että ammattiyhdistyksiä ei sopimusmääräyksen vuoksi saa lakkauttaa tai niiden toimintaa kieltää hallinnollisin määräyksin ja että yleissopimus "ei tunne poikkeusoloja, joiden aikana voitaisiin poiketa sopimuksen takaamista oikeuksista" (SoVL 10/1990 vp. ja samasanaisesti PuVM 6/1990 vp.). Valiokunta perusteli kantaansa toteamalla ILO:n asiantuntijakomitean toistuvasti esittäneen kysymyksiä ja huomioita vuoden 1919 yhdistyslain johdosta. Hallituksen esitystä luonnehtiessaan se käytti ilmaisua "syntymässä oleva ristiriita". Normiristiriidan välttämiseksi puolustustilalakiin sisällytettiin yksilöity viittaus tietyn ihmisoikeussopimuksen yhteen määräykseen lisäämällä 10.1 §:n säännökseen virke:

> "Jos edellä tarkoitettu toimenpide kohdistetaan ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 45/49) 4 artiklassa tarkoitettuun yhdistykseen, asiasta päättää korkein oikeus valtioneuvoston esityksestä."

Ihmisoikeusnormien sääntövaikutus ilmeni myös samaan lainsäädäntöhankkeeseen sisältyneen *valmiuslain* (1080/91) eduskuntakäsittelyssä. Hallituksen esitykseen (HE 248/1989 vp.) sisältyi niin sanottu oikeuksien suojasäännös, jonka mukaan eräitä hallitusmuodon turvaamia perusoikeuksia ei voida lain nojalla rajoittaa missään oloissa (9.2 §). Perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta säännökseen lisättiin viittaus "hallitusmuodon 8 ja 9 §:ssä turvattuun uskonnonvapauteen" seuraavin perusteluin:

> "Valiokunta kiinnittää ehdotuksen johdosta huomiota siihen, että uskonnonvapaus on kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 18 ja 4 (2) artiklan mukaisesti sopimuksessa tarkoitetun hätätilankin aikana suojattu ihmisoikeus. Tämän takia 9 §:ää tulisi muuttaa esimerkiksi seuraavasti:..." (PeVL 10/1990 vp.).

Paitsi että eduskuntakäsittelyssä valmiuslakiin tehty muutos on esimerkki ihmisoikeusnormien sääntövaikutuksesta lainsäätäjän toiminnassa se on myös toistaiseksi selkein osoitus siitä, ettei perusoikeussäännösten ja ihmisoikeusmääräysten vaikutusta ole mahdollista pitää täysin erillään toisistaan (vrt. PeVL 12/1982 vp.). KP-sopimukseen tukeutuen valmiuslakiin lisättiin säännös hallitusmuodon tiettyjen perusoikeussäännösten ehdottomasta suojasta lakia sovellettaessa. Lainsäädäntötekniseen ratkaisuun sisältyy oletus, jonka mukaan hallitusmuodon 8 ja 9 §:ssä suojattu perusoikeus kattaa ainakin saman alan kuin KP-sopimuksen 18 artiklassa suojattu ihmisoikeus. Kyseisten perusoikeussäännösten tulkinta ei siten voi olla riippumaton perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainittujen ihmisoikeusmääräysten tulkinnasta.

---

66 Lausunnon lopussa oli kuitenkin kotimaisten perustuslainsäännösten tulkintatilanteissa käytetty lakiehdotusten säätämisjärjestystä osoittava ponsi, joka viittasi ilman esityksen muuttamista koskevaa ehtoa valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n säännökseen.

67 Tapauksesta ks. myös Pellonpää 1990 s. 529, Jyränki 1991 s. 170.

3.3. Selviä standarditilanteita

Olen jo ihmisoikeusnormien lainsäätäjään kohdistuvan sääntövaikutuksen yhteydessä viitannut muutamiin esimerkkeihin, joissa ihmisoikeusnormi on ollut Suomea muodollisesti velvoittamaton ja siis suomalaiseen lainsäätäjään kohdistuvan "oikeusjärjestyksen" ulkopuolinen standardi.

Samoihin lainsäädäntöhankkeisiin on liittynyt myös sääntövaikutusta "pehmeämmin" muotoiltuja lausumia ihmisoikeusnormien standardiluonteesta. Vanhan ulkomaalaislain (400/83) käsittelyssä ulkoasiainvaliokunta viittasi ratifioimattomaan ILO-sopimukseen numero 143: valiokunta "haluaa tässä yhteydessä kiinnittää huomiota tarpeeseen saattaa Suomen lainsäädäntö tässä suhteessa mainitun sopimuksen ratifioinnin edellyttämälle tasolle" (UaVM 27/1982 vp.). Ulkomaalaisten toimintaoikeuksien rajoitusten poistamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 195/1989 vp.) puolestaan sisältyi viittaus tuolloin luonnosasteella olleeseen lapsen oikeuksien yleissopimukseen, joka "saattaa aiheuttaa" kokouslain tarkistamistarvetta (s. 13).[68] Ulkomaalaislain säilöönottosäännöksiä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja KP-sopimuksen vuoksi muutettaessa (HE 29/1990 vp.) eduskunnan vastauksessa ilmeni tuolloin ratifioimattoman lapsen oikeuksien yleissopimuksen standardivaikutus:

> "Eduskunta edellyttää, että hallitus antaessaan uutta ulkomaalaislakia koskevan esityksen kiinnittää huomiota siihen, että lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan lapsena pidetään alle 18-vuotiasta henkilöä ja selvittää, onko kansainvälisten sopimusten kannalta perusteltua pitää lasten säilöönotossa ikärajana 15 vuotta" (EV 27.4.1990/HE 29/1990 vp.; ks. myös LaVM 4/1990 vp.[69]).

Mielenterveyslakia (1116/90) koskeneessa hallituksen esityksessä viitattiin Euroopan neuvostossa hyväksyttyyn suositukseen R (83) 2 tahdosta riippumatta hoitoon otettujen oikeussuojasta, joka oli "otettu huomioon lakiehdotuksen valmistelussa" (HE 201/1989 vp. s. 4). Sanonta "ottaa huomioon" viittaa selvästi kyseisen asiakirjan standardiluonteeseen, kun sitä verrataan Suomen tuolloin allekirjoittaman Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaikutuksesta samassa esityksessä käytettyyn sanontaan: sopimus "edellyttää vapaudenriistoasioissa nopeaa käsittelyä tuomioistuimissa" (s. 11).

Ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten rankaisemista koskevan rikoslain 13 luvun (987/74) säätäminen oli osa joukkotuhonnan vastaisen yleissopimuksen voimaansaattamisprosessia. Samassa yhteydessä uudistettiin rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen ja humanitaarista oikeutta koskevien Geneven yleissopimusten voimaansaattamiseksi säädettyjä kriminalisointeja. Asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 241/1973 vp.) ilmaisi kuitenkin myös standardivaikutusta, koska siinä viitattiin vuodelta 1968 olevaan yleissopimukseen vanhentumissäännösten soveltumattomuudesta sotarikoksiin ja rikoksiin ihmisyyttä vastaan, vaikka Suomi ei ole liittynyt kyseiseen sopimukseen. Rotusyrjintäsopimuksiin liittyvien kriminalisointien (465/70) säätämisen yhteydessä eduskunnan lakivaliokunta puolestaan muutti syrjintäsäännöstä siten, että myös uskontunnustukseen perustuva syrjintä kriminalisoitiin.[70] Valiokunnan perustelu ilmensi standardivaikutusta:

---

68 Ks. myös PuVM 6/1988 vp. vastalause, jossa niin ikään viitattiin vasta valmisteilla olleeseen lapsen oikeuksien yleissopimukseen.

69 Mietinnön I vastalauseessa viitattiin myös Helsingin ETYK-asiakirjaan (1975) lasten säilöönoton yhteydessä.

70 Valiokunnan mukaan myös ateistit voisivat saada säännöksessä tarkoitettua rikosoikeudellista suojaa (LaVM 6/1970 vp.). Säännöksen nykyinen muotoilu on laissa 792/89, jossa käytetään kiellettyjen erotteluperusteiden luettelossa sanaa "uskonnon".

> "Valiokunnan saamien tietojen mukaan YK:n piirissä on valmisteilla uusi yleissopimus uskontoon perustuvan syrjinnän kieltämisestä. Tätäkin ajatellen valiokunta pitää perusteltuna, että myös uskonnollinen syrjintä tehdään rangaistavaksi samoissa rajoissa kuin rotusyrjintä" (LaVM 6/1970 vp.).

Vaikka ihmisoikeusnormien standardivaikutus on sikäli "pehmeää", että sen perustana ei ole suomalaiseen lainsäätäjään kohdistuva oikeudellinen velvoite, se saattaa olla yhteiskunnalliselta merkitykseltään erittäin huomattavaa. *Heikki Karapuu* (1988a s. 46-47) on osoittanut *kansaneläkejärjestelmän* eräiltä tärkeiltä osiltaan – muun muassa 65 vuoden eläkeikä – perustuvan Kansainvälisen työjärjestön vuonna 1952 hyväksymän sosiaaliturvan tasoa koskevan yleissopimuksen numero 102 määräyksiin. Suomi ei ole ratifioinut kyseistä sopimusta.

3.4. Ihmisoikeusnormit lainsäätäjään kohdistuvina periaatteina

Ihmisoikeusnormien standardi- ja sääntöluonteen osoittaminen lainsäätäjän toiminnassa on ollut suhteellisen helppoa. Sen sijaan on varsin ongelmallista, voidaanko lainsäätäjää oikeudellisesti velvoittamattomien standardien ohella puhua sellaisista ihmisoikeus*periaatteista,* jotka oikeudellisesti velvoittaisivat eduskunnan optimoimaan kyseisen ihmisoikeuden toteutumisen suomalaisen lain sisällöstä päätettäessä ilman että tällainen oikeudellinen velvoittavuus olisi pelkistettävissä sääntöjen väliseksi joko-tai -asetelmaksi tietynsisältöisen säädösehdotuksen hyväksyttävyydestä.

Vaikka ajatus "vapaan" lainsäätäjän harkintavaltaa oikeudellisesti rajoittavista periaatenormeista ensi katsannolta oudoksuttaa, pidän aiheellisena luonnehtia ihmisoikeussopimuksia lainsäätäjään kohdistuvien periaatteen luonteisten oikeusnormien kantajiksi sellaisissa tilanteissa, joissa lakia säädettäessä ilmenee *kollisio* kahden ihmisoikeusnormin (tai ihmisoikeusnormin ja perusoikeusnormin) välillä. Säädettävä laki ei ihmisoikeusnormien sääntövaikutuksen vuoksi saa olla suoranaisesti ristiriidassa kummankaan määräyksen kanssa näiden sääntöluonteisten soveltamisalojen piirissä. Mutta ihmisoikeusnormit vaikuttavat oikeudellisina periaatteina tätä aluetta laajemmalla alalla, ja Suomen eduskuntaan kohdistuu kansainvälisoikeudellinen velvollisuus ottaa ne optimaalisella tavalla huomioon lain sisällöstä päätettäessä. Epäilemättä sisällöllisesti hyväksyttäviä ratkaisuja on enemmän kuin yksi, mutta silti kysymys on ymmärtääkseni luonteeltaan oikeudellisesta velvoitteesta.

Esimerkkinä yrityksestä ottaa ihmisoikeusnormit huomioon periaatteiksi ymmärrettyjen normien punninnassa viittaan mielenterveyslakia (1116/90) koskeneeseen eduskunnan talousvaliokunnan mietintöön. Hallituksen esityksen (HE 201/1989 vp.) käsittelyssä valiokunta kuuli asiantuntijoita muun muassa ihmisoikeussopimusten alalta.[71] Valiokunnan mukaan lakia säädettäessä oli "olennaista noudattaa" ihmisoikeussopimusten vapaudenriistoa koskevia määräyksiä, missä yhteydessä viitattiin paitsi Suomea velvoittaviin KP-sopimukseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen myös Suomen allekirjoittamaan lapsen oikeuksien yleissopimukseen[72] (TaVM 6/1990 vp.).

---

71 Talousvaliokunta kuuli muun muassa tämän tutkimuksen tekijää. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa ei pyydetty.

72 Vaikka lapsen oikeuksien yleissopimus ei mielenterveyslakia säädettäessä ollut osa Suomen oikeusjärjestystä, sillä oli varsin huomattava osuus lain lopullisen sisällön muotoutumisessa. Yleissopimuksen 37 artiklan c kohdan määräykseen tukeuduttiin sääntönä, joka kielsi sijoittamasta alaikäisiä tahdosta riippumattomaan hoitoon aikuisille tarkoitetuille suljetuille osastoille (ks. TaVM 6/1990 vp. s. 5-6 ja vastalauseet I-II, SuVM 133 ja 133a/1990 vp. ja EV 20.11.1990/HE 201/1989 vp.).

Ihmisoikeusnormien periaatevaikutus ilmeni tuomioistuinkontrollin ulottumattomissa olevan *tarkkailujakson* kestoa koskevien säännösten (10 ja 11 §) laadinnassa. Hallitus ehdotti, että valituskelpoinen päätös hoitoon määräämisestä olisi tehtävä viimeistään toisena päivänä tarkkailuun ottamispäivän jälkeen. Talousvaliokunnan ehdotuksesta säännökset muutettiin viittaamaan neljänteen päivään. Vapaudenriistoa koskevien ihmisoikeusnormien mieltäminen periaatteiksi ilmenee optimointiin viittaavasta valiokunnan lausumasta, jonka mukaan terveydenhuollossa "tulee mahdollisimman hyvin varmistaa oikeusturvan toteutuminen". Tarkkailujakson kestoa arvioidessaan valiokunta asetti vastakkain toisaalta potilaan oikeusturvan ja toisaalta potilaan hoidonsaannin ja turvallisuuden vaarantumisen sekä eräät hallinnolliset vaikeudet.

Oman käsitykseni mukaan valiokunnan ratkaisu oli Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten vastainen. Mielenterveyslaki (1116/90) on siten esimerkki tilanteesta, jossa Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisen jälkeen säädetty suomalainen laki on ristiriidassa sekä KP-sopimuksen että Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. *Kristian Myntin* (1988b s. 109) mukaan tuomioistuinkontrollin puuttuminen mielenterveyslailla kumotun mielisairaslain (187/52) 53 §:n tarkoittamasta enintään viiden vuorokauden tarkkailujaksosta oli ristiriidassa KP-sopimuksen 9 (4) artiklan kanssa. Kun uusi mielenterveyslaki ei ole *tietoinen sopimusloukkaus* vaan talousvaliokunta päin vastoin tarkoitti säätää ihmisoikeussopimusten kannalta hyväksyttävän lain, tarkkailuun otetulla potilaalla on mielestäni suoraan sopimusmääräyksistä seuraava oikeus saattaa tarkkailupäätöksen laillisuus tuomioistuimen tutkittavaksi. Lähinnä kyseeseen tulee lääninoikeus, joka mielenterveyslain mukaan valvoo itse hoitopäätösten laillisuutta.

Talousvaliokunnan suorittama punninta perustui vääriin premisseihin, sillä jälkikäteen vaikuttavien oikeusturvajärjestelyjen säätäminen myös tarkkailujakson ajaksi ei estäisi potilaan terveyden kannalta tarpeellisen hoidon antamista. KP-sopimuksen 9 (4) artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 (4) artikla ilmaisevat selvästi *sääntöluonteisen* vaatimuksen kaikkien vapaudenriistojen tuomioistuinkontrollista, joten kyseinen ihmisoikeusnormi ei edes voi olla punninnan kohteena[73]. Silti talousvaliokunnan mietintö osoittaa mielestäni, että ihmisoikeusnormeihin kohdistuva periaatepunninta voi olla mahdollinen lainsäätäjän toiminnassa.[74]

> Tiettyä ihmisoikeutta rajoittavan lain hyväksyttävyyden arviointi voidaan jäsentää kolmivaiheiseksi ratkaisuksi, joista viimeinen on punninnan tyyppinen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan määräys kuuluu:
>
> "1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.
>
> 2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi."
>
> *Ensimmäisessä vaiheessa* arvioidaan, kuuluuko lakiehdotus 8 (1) artiklan *sääntöluonteisen* soveltamisalan piiriin, kun määräystä tarkastellaan rajoituslausekkeestaan erillisenä *(prima facie)*. Jos vastaus on myöntävä, lakiehdotus voidaan hyväksyä vain jos se

73 Talousvaliokunta tukeutui seuraavaan argumenttiin: "Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät kuitenkaan määrää nimenomaista tarkkailuajan aikamäärää." Lausuma on sinänsä paikkansa pitävä, mutta johtopäätöksenä tulisi olla valitusmahdollisuuden järjestäminen myös tarkkailuun ottamisesta, olipa sen kesto kaksi tai neljä vuorokautta.

74 Esimerkiksi mielenterveyslain tapauksessa valiokunnan käyttämälle punninnan tyyppiselle harkinnalle saattaisi olla sijaa pohdittaessa käytännön oikeusturvajärjestelyjä sen jälkeen, kun säännön edellyttämä ratkaisu tuomioistuinkontrollin olemassaolosta on tehty.

kuuluu 8 (2) artiklan rajoituslausekkeessa ilmaistun ja pääsäännön alaa supistavan poikkeussäännön soveltamisalan piiriin. Toisena vaiheena on tämän arviointi, missä yhteydessä ratkaistavia sääntöjen tulkintaongelmia ovat muun muassa rajoituksen täsmällisyys ja sen suhde johonkin rajoituslausekkeessa mainittuun perusteeseen.

Kolmantena vaiheena on *periaatteiden punnintaa* sisältävä arviointi siitä, onko ehdotettu yksityisyyden rajoitus hyväksyttävä sillä suojattavan oikeushyvän painon vuoksi. Harkinnan punnintaluonne tulee erityisen selvästi esiin tapauksissa, joissa kaksi ihmis- tai perusoikeutta ovat kollisiossa eli rajoituslausekkeessa viimeisenä mainitun perusteen soveltamistapauksissa.

Viittasin jo perustuslakivaliokunnan lausuntoon uudesta yhdistyslaista (PeVL 6/1988 vp.) sikäli kuin se ilmensi KP-sopimuksen 22 ja 26 artiklan sääntöluonnetta. Mutta samaan lausuntoon sisältyi myös ihmisoikeusnormien periaatevaikutusta edustava kannanotto. Valiokunnan mukaan uuden lain 10.2 §:n säännöksen sisältämä ulkomaalaisrajoitus koskien yhdistyksiä, joiden varsinaisena tarkoituksena on "vaikuttaa valtiollisiin asioihin", voitaisiin muuttaa koskemaan rekisteröityjä puolueita ja niiden jäsenyhdistyksiä. "Näin muutettuna tämä rajoitus olisi paremmin sopusoinnussa edellä mainitun yleissopimuksen 25 artiklan kanssa" (PeVL 6/1988 vp.). Valiokunnan käyttämä sanonta viittaa optimointiin ja ihmisoikeusnormien enemmän-vähemmän -vaikutukseen.

Samankaltainen lausuma sisältyi myös asiassa annettuun lakivaliokunnan mietintöön: "Vaikka kansainvälisten sopimusten asettamat vähimmäisvaatimukset täyttyvät, asiaintila ei ole valiokunnan mielestä tyydyttävä" (LaVM 15/1988 vp.). Sanonta "vähimmäisvaatimuksista" ilmentää ihmisoikeusnormien sääntövaikutusta, ja ajatus tätä laajemmasta "tyydyttävän" toteutumisen alueesta periaatevaikutusta. Valiokuntien kannanotot johtivat lainmuutokseen (ks. laki 1331/89).

3.5. Ihmisoikeussopimukset lainsäädäntöohjelmina

Monien ihmisoikeusoikeussopimusten varsin yleisluontoisista määräyksistä *valtion velvoittautumisesta* on luettavissa tai johdettavissa valtion velvollisuus edistää sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumista myös lainsäädäntötoimin. Esimerkiksi:

"Jokainen tämän sopimuksen sopimusvaltio sitoutuu... täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan." (TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kappale, käännöstä korjattu)

"Jokainen sopimusvaltio sitoutuu perustuslakiensa mukaisessa järjestyksessä ja tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin toteuttaakseen lainsäädännöllä tai muulla tavalla tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet, jotka eivät jo ole voimassa." (KP-sopimuksen 2 artiklan 2 kappale)

"Korkeat sopimuspuolet takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalle tämän yleissopimuksen I osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet." (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artikla)

"Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin mukaan lukien lainsäädäntötoimet, kaikilla aloilla, erityisesti poliittisella, sosiaalisella, taloudellisella ja sivistyksellisellä alalla, varmistaakseen naisten täydellisen kehityksen ja etenemisen, jotta heille taataan mahdollisuudet harjoittaa ja nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia tasa-arvoisina miesten kanssa" (naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 3 artikla; ks. myös 2 ja 6 artikla)

Ks. myös muun muassa lapsen oikeuksien yleissopimuksen 2 (1) ja 3 artikla, Euroopan sosiaalisen peruskirjan II osan johdanto ja III osa.

Olen jäsentänyt ihmisoikeusnormien lainsäätäjään kohdistuvia vaikutuksia säännön, periaatteen ja standardin käsitteiden avulla. Kaikissa tapauksissa tällaisen erottelun tekeminen ei ole mielekästä tai edes mahdollista. Ihmisoikeussopimukset voidaan ymmärtää myös *lainsäädäntöohjelmina,* jotka ovat yhdistelmä erilaisia ja velvoittavuudeltaan eriasteisia vaikutustapoja. Valtion velvoittautumista koskevista yleisistä sopimusmääräyksistä johdettavat lainsäädännön sisältöä ja kehittämistä koskevat velvoitteet voivat olla luonteeltaan sekä *negatiivisia* – sopimuksen kanssa ristiriidassa olevat lainsäädäntö- tai muut toimet kieltäviä, mukaan lukien niin sanottu huonontamiskielto – että *positiivisia,* lainsäädäntö- tai muihin toimiin esimerkiksi niin sanotun edistämisvelvoitteen muodossa velvoittavia.

Valtion positiivisiin toimintavelvoitteisiin viitattiin KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean elokuussa 1990 antamassa päätöksessä tapauksessa *Delgado Páez v. Kolumbia* (valitus 195/1985, YK-asiakirja CCPR/C/39/D/195/1985). Päätöksessä annettiin itsenäinen merkitys KP-sopimuksen 9 (1) artiklan ensimmäisen virkkeen lopulle: "Jokaisella on oikeus vapauteen ja *henkilökohtaiseen turvallisuuteen*". Kyseinen ihmisoikeus – oikeus turvallisuuteen – edellytti valtiolta positiivisia toimenpiteitä. Valittaja oli niin sanotun vapautuksen teologian edustajana ja opettajana joutunut eriasteisten painostustoimenpiteiden kohteeksi. Ihmisoikeuskomitean päätös totesi Kolumbian loukanneen KP-sopimusta, koska se "ei ole ryhtynyt, tai ei ole kyennyt ryhtymään, asianmukaisiin toimenpiteisiin varmistaakseen Delgadolle 9 (1) artiklassa turvatun oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen".

Positiivisista toimintavelvoitteista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ks. toisessa pääluvussa mainittu negatiivista yhdistymisvapautta koskenut tapaus *Young, James ja Webster* (13.8.1981 A 44) sekä muun muassa tapaukset *Marckx* (13.6.1979 A 31), *Airey* (9.10.1979 A 32), *Artico* (13.5.1980 A 37) sekä *X. ja Y. v. Hollanti* (26.3.1985 A 91). Näissä ratkaisuissaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on johtanut "vapausoikeuksiin" keskittyvästä Euroopan ihmisoikeussopimuksesta TSS-tyyppisiä oikeuksia muun muassa maksuttomaan oikeusapuun sekä julkiseen valtaan kohdistuvia velvoitteita suojata oikeudet myös yksityisten taholta tulevilta puuttumisilta (muun muassa yhdistymisvapaus ja oikeus yksityisyyteen).

Suomalaisessa lainsäädäntökäytännössä on *saamelaisväestöä* koskevissa lainsäädäntöhankkeissa viitattu ihmisoikeussopimuksiin myös positiivisia toimimisvelvoitteita asettavina. Kolmen pohjoisimman kunnan vesialueita ja kalastusoikeuksia käsiteltäessä perustuslakivaliokunta (PeVL 7/1978 vp.) totesi, että "Suomen valtiota sitovan" rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen määräykset tuli ottaa huomioon lakiehdotuksen käsittelyssä "siten, että saamelaisväestön kulttuurimuotoon olennaisesti kuuluvaa kalastuselinkeinon harjoittamista suojataan aiheettomilta rajoituksilta". Tämän päämäärän "saavuttamista edistäisi" tiettyjen täydennysten tekeminen lakiehdotukseen.

Poronhoitolain (848/90) käsittelyssä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei hallituksen esitys (HE 244/1989 vp.) ollut ristiriidassa Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen numero 169 (alkuperäiskansojen oikeudet), KP-sopimuksen 27 artiklan eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa (PeVL 3/1990 vp.). Se kiinnitti huomiota sellaisiin sopimusmääräyksiin "jotka velvoittavat sopimusvaltiota ryhtymään joihinkin toimenpiteisiin vähemmistöjen aseman parantamiseksi", missä yhteydessä valiokunta viittasi erikseen ILO-sopimukseen numero 169 ja rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen 2 (2) artiklaan. "Korostaen poronhoidon tärkeyttä saamelaisten kulttuurimuodon osana" valiokunta kiirehti saamelaisten oikeuksia koskevan saamelaislakiehdotuksen "valmistelua ja asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi".[75]

75 Ks. KM 1990: 32 (saamelaisasiain neuvottelukunnan ehdotus saamelaislaiksi), jossa alkuperäis-

Erämaalakia (62/91) koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 42/1990 vp.) ei nimenomaisesti viitattu kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin[76], mutta kyllä erämaiden merkitykseen saamelaiskulttuurin ja porotalouden kannalta. Lakiehdotus perustui vallitsevaan käsitykseen Suomen valtiosta Lapin saamelaisalueiden maanomistajana (ks. 3 §). Perustuslakivaliokunta ei tarkastellut ihmisoikeussopimusten kannalta tätä olettamusta ja sille perustuvaa valtion viranomaisten päätösvaltaa erämaa-alueilla mahdollisten metsähakkuiden suhteen (ks. 7 §). Valiokunta tyytyi viittaamaan hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännökseen ja toteamaan: "Omistusoikeuskysymys ei voi tässä yhteydessä ratketa suuntaan tai toiseen siitä, että lakiehdotus vallitsevan tosiasiallisen tilanteen mukaisesti rakentuu käsitykselle valtion omistuksesta" (PeVL 6/1990 vp.).

Saamelaisten kielilakia (516/91) säädettäessä viitattiin saamelaisiin alkuperäiskansana ja todettiin vähemmistökansanryhmien kulttuurin ja elintapojen säilyttämisen liittyvän ihmisoikeuksien toteutumiseen (HE 180/1990 vp.; yleisperustelut s. 4; ks. myös SiVL 4/1990 vp.). Hallituksen esityksessä tarkasteltiin kansainvälisiä sopimuksia omana jaksonaan, jossa KP-sopimuksen, rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja ILO-sopimuksen numero 169 todettiin "tukevan" lain säätämistä. Ihmisoikeussopimusten vaikutukseen lainsäädäntöohjelmina viittasi selvimmin lause, jonka mukaan "Saamelaisten kielilain säätämisellä toteutetaan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta ja lainsäädäntövelvoitteita turvaamalla saamelaisten oikeus äidinkielen käyttämiseen yhtäläisesti suomen- ja ruotsinkielisten kanssa".

Ihmisoikeusnormien standardivaikutusta ilmensivät hallituksen esityksen viittaukset Euroopan neuvoston piirissä valmisteltavaan erityiseen vähemmistökieliasiakirjaan, YK:ssa laadittuun alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan julistusluonnokseen[77] ja Suomea velvoittamattomaan ILO-sopimukseen numero 169.

Saamelaisten alkuperäiskansaluonteella perusteltiin hallituksen esitystä (HE 219/1990 vp.), jolla valtiopäiväjärjestykseen ehdotettiin sisällytettäväksi uusi säännös saamelaisten kuulemisesta heitä koskevien asioiden eduskuntakäsittelyssä. Valtiopäiväjärjestyksen 52 a § (laissa 1079/91) edellyttää saamelaisten kuulemista "heitä erityisesti koskevassa asiassa" (ks. PeVM 12/1990 vp. ja EV 20.11.1990/HE 219/1990 vp.). Vaikka esityksessä ei viitata yhteenkään ihmisoikeussopimukseen, se on seurausta alkuperäiskansojen oikeuksia koskevasta ihmisoikeusnormistosta.[78] Tapaus on siten toistaiseksi harvinainen esimerkki *perustuslain* muuttamisesta ihmisoikeusnormien johdosta.

Asevelvollisuuslakiin sisällytettiin vuoden 1989 alusta voimaan tulleella lailla (1169/88) syrjintäkielto, joka hallituksen esityksen (HE 76/1988 vp.) mukaan "perustuu Suomea velvoittavaan" KP-sopimukseen (50 c §). Ihmisoikeussopimuksilla on muutoinkin ollut lainsäädäntö-

---

kansojen oikeuksia koskevilla ihmisoikeusasiakirjoilla on keskeinen sija. Tässä suhteessa tärkeitä ihmisoikeusasiakirjoja ovat muun muassa KP-sopimuksen 27 artikla, vielä ratifioimaton ILO-yleissopimus numero 169 sekä YK:ssa valmisteltavana oleva julistus alkuperäiskansojen oikeuksista (luonnos sisältyy YK-asiakirjaan E/CN.4/Sub.2/1989/36). Ks. myös Crawford 1988, erityisesti artikkelit Falk 1988 ja Nettheim 1988, sekä Utriainen 1988, erityisesti artikkelit Söderström 1988 ja Helgesen 1988. Saamelaisten oikeuksia koskevia uusia lainsäädäntöhankkeita arvioi Aikio 1990.

76 Vrt. erämaakomitean mietintö (KM 1988: 39) s. 46-48, jossa on viitattu KP-sopimukseen ja rotusyrjinnän vastaiseen yleissopimukseen.

77 Vaikka kyseessä oli *luonnos julistukseksi*, hallituksen esityksessä lainattiin siihen ehdotettua oman kielen käyttämisen oikeutta koskevaa kohtaa.

78 Hallituksen esityksessä viitattiin perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 3/1990 vp., jossa puolestaan mainittiin eräät ihmisoikeussopimukset.

ohjelman luonnetta varusmiesten asemaa koskevissa viimeaikaisissa lainmuutoksissa.[79] Viittasin jo sotilaskurinpitolain muuttamiseen KP-sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen johdosta (HE 100/1989 vp., laki 274/90). Pian tämän jälkeen, osittain eduskunnan oikeusasiamies *Jacob Södermanin* edellisen lainmuutoksen yhteydessä esittämien näkökantojen[80] vuoksi, sotilaskurinpitolakia ehdotettiin jälleen muutettavaksi (HE 242/1990 vp.[81], laki 652/91). Esityksen johdosta antamassaan vastauksessa eduskunta edellytti siirtymistä käytäntöön, jossa aresti pääsääntöisesti pannaan täytäntöön palvelusvelvollisuudella eikä niin sanotusti "kovennettuna" eli ilman palvelusvelvollisuutta (EV 11.2.1991/HE 242/1990 vp.; ks. myös II LaVM 19/1990 vp.).[82]

Ulkomaalaisten maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen sääntely korotettiin lain tasolle vasta vuoden 1983 ulkomaalaislailla (400/83). Ihmisoikeussopimuksiin kiinnitettiin huomiota lain valmistelussa[83], hallituksen esityksessä (HE 186/1981 vp. s. 1, 3, 4, 10, 13 ja 16) ja eduskuntakäsittelyssä (ks. LaVL 3/1982 vp. ja UaVM 27/1982 vp.), samoin kuin myöhemmissä uudistuksissa[84]. Tämä on ymmärrettävää jo ulkomaalaisasioiden vahvojen kansainvälisten kytkentöjen vuoksi, minkä lisäksi ulkomaalaisten oikeudet ovat olleet suomalaisen ihmisoikeuskeskustelun ehkä kantavin teema. Ihmisoikeussopimuksilla on ollut tärkeä osuus lainsäädäntöohjelmana ulkomaalaiskohtelun muuttamisessa.

3.6. Ihmisoikeussopimukset ja lainsoveltajan ohjaaminen

Useissa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on pyritty ohjaamaan lainsoveltajat ottamaan ratkaisuissaan huomioon perusoikeussäännökset. Eduskuntakäytännössä on esiintynyt vastaavia viittauksia myös ihmisoikeussopimuksiin.

Jo lasten päivähoidon kasvatustavoitteita koskevassa lausunnossaan (PeVL 12/1982 vp.)

---

79 Ks. myös puolustusministeriön työryhmämietinnöt Oikeusturvatyöryhmän mietintö 1989 (KD nro 2170/4a/K/1987) s. 2-3 ja 15-26 sekä Kurinpitoseuraamustyöryhmän mietintö 1990 (KD nro 2170/4a/K/1987), s. 1-2, 10 ja 55.

80 Ks. vastalause/II LaVM 1/1990 vp., jossa on lainattu Södermanin ja tämän tutkimuksen kirjoittajan valiokunnassa esittämää ihmisoikeussopimusperusteista kritiikkiä hallituksen esitystä 100/1989 vp. kohtaan.

81 "Jotta teoreettiselta kin ihmisoikeussopimuksen vastaisuudelta vältyttäisiin, ehdotetaan arestin enimmäismäärää kurinpitomenettelyssä alennettavaksi nykyisestä 15:stä kahdeksaan vuorokauteen" (s. 7). Ks. myös PuVL 3/1990 vp.

82 Kovan arestin ihmisoikeussopimuksiin perustuvasta kritiikistä vapaudenriiston totaalisuuden vuoksi ks. Myntti 1987a s. 30-32.

83 Ks. esimerkiksi KM 1977: 71 s. 2 (toimeksianto) sekä s. 9-11, jossa "ulkomaalaistoimikunnan työn kannalta merkityksellisinä sopimuksina ja julistuksina" viitataan Pariisin rauhansopimukseen, ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen, Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjaan, pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, rotusyrjinnän vastaiseen yleissopimukseen, ETYK:n päätösasiakirjaan, KP-sopimukseen, TSS-sopimukseen ja pohjoismaiseen passiunionisopimukseen (SopS 10/58). Toimikunnan mukaan sopimukset "velvoittavat yleensä valtiota saattamaan kansallisen lainsäädäntönsä sopimuksia vastaavaksi". Eräisiin taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) ja Kansainvälisen työjärjestön (ILO) suosituksiin viitattiin lisäksi standardivaikutusta ilmentävällä tavalla: jäsenyytensä vuoksi Suomi "oli velvollinen ottamaan huomioon" kyseiset suositukset.

84 Ks. mm. KM 1988: 41 s. 117-119, 125-130 ja 136-145; KM 1989: 7 s. 4, 5, 17-19; HE 47/1990 vp. s. 3, 7, 13-15, 18, 19 (myös tuolloin ratifioimaton yleissopimus lapsen oikeuksista), 20-21; LaVL 4/1990 vp. s. 2 (myös vasta YK:ssa hyväksytty yleissopimus siirtolaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksista), 6, 11 (mm. yleissopimus lapsen oikeuksista) ja 13 (ratifioimaton ILO-sopimus numero 143); sekä UaVM 30/1990 vp.

perustuslakivaliokunta ehdotti *lakiehdotuksen muuttamista* sen oikean tulkinnan varmistamiseksi, vaikka hallituksen esitys ei sekään ollut sinänsä ristiriidassa ihmisoikeussopimusten kanssa. Mutta lainsäätäjällä on muitakin tapoja varmistaa ihmisoikeusnormien noudattaminen lakia sovellettaessa kuin lain aineellisten säännösten muuttaminen.

Ulkomaalaislaki (378/90) edeltäjineen (laki 400/83) on esimerkki sopimusvelvoitteiden noudattamisen varmistamisesta itse lakiin kirjatun viittaussäännöksen avulla. Näihin säännöksiin on jo toisessa pääluvussa viitattu *referenssimenetelmää* edustavana kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamismuotona, jonka vaikutuksesta oikeusjärjestykseen syntyy monistinen sektori.

> Vanhan ulkomaalaislain eduskuntakäsittelyssä ulkoasiainvaliokunta (UaVM 27/1982 vp.) esitti ensin perustuslakivaliokunnan kannanottoja (PeVL 12/1982 vp.) vastaavia huomioita kansainvälisten sopimusten ja Suomen lainsäädännön sisällön, syntymistavan sekä muuttamis- ja poikkeamismahdollisuuksien erillisyydestä. Valiokunta korosti kansainvälisten sopimusten oikean tulkinnan määräytyvän kansainvälisellä tasolla ja perusteli lain 42.1 §:n säännöstä kansainvälisten sopimusten etusijasta lain omiin säännöksiin nähden seuraavasti:
>
> "Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten oikean tulkinnan ja soveltamisen muuttuessa niitä koskevan kansainvälisen soveltamiskäytännön kehittyessä tai muusta syystä taikka tulkinnan ja soveltamisen ollessa riittävän kansainvälisen käytännön puuttuessa epäselvä seuraa tästä muun ohella, ettei Suomen sisäisen lainsäädännön täyttä ristiriidattomuutta Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten kanssa voida säätämisvaiheessa täydellisesti ja aukottomasti varmistaa."[85]

Euroopan ihmisoikeussopimuksen eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta korosti tuomioistuinten ja muiden viranomaisten velvollisuutta valita "erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista" sellainen, joka "edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen" (PeVL 2/1990 vp.)[86]

Niin sanottujen kriisilakien (HE 249/1989 vp. puolustustilalaiksi ja HE 248/1989 vp. valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi) yhteydessä ihmisoikeussopimusten vaikutus ilmeni monin tavoin.[87] Perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta valmiuslain (1080/91) 8 §:ään lisättiin nimenomainen säännös niin sanotun välttämättömyysedellytyksen kohdistumisesta lakia soveltaviin viranomaisiin (PeVL 10/1990 vp.). Säännös on omiaan ohjaamaan soveltajia "ihmisoikeusystävälliseen" laintulkintaan.[88]

Kumpaankin lakiin sisältyy referenssimenetelmää ja ihmisoikeusnormien sääntövaikutusta edustava säännös kansainvälisen oikeuden normeista lain omien säännösten soveltamisalan rajoituksina (ks. valmiuslain 10 § ja puolustustilalain 1083/91 7.2 §).

---

85 Ks. myös (uuden) ulkomaalaislain 1.1 §.

86 Ks. myös PeVM 3/1988 vp.: "Sopimusvelvoitteet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon... viranomaistoiminnassa".

87 Kummankin esityksen perusteluissa on suhteellisen laajasti käsitelty ihmisoikeussopimuksia, joilla oli vaikutusta jo lakiehdotusten rakenteellisiin perusratkaisuihin. Ihmisoikeusnormien vaikutuksesta puolustustilalakiesityksen valmistelussa ks. KM 1988: 40 (parlamentaarinen sotatilalakikomitea) s. 84-96, jossa on viitattu useisiin ihmisoikeussopimuksiin ja humanitaarisen oikeuden sopimuksiin sekä – standardina – KP-sopimuksen hätätila-artiklan tulkintaa koskeviin niin sanottuihin Syrakusan periaatteisiin (julkaistu Human Rights Quarterly 1985 s. 3-14). Valmiuslain valmistelusta ks. vastaavasti Ehdotus... 1987 s. 9, 14-15, 26, 36, 37, 50 ja 51. Ihmisoikeussopimusten käsittely aiemmassa valmisteluvaiheessa (KM 1979: 60 s. 36-37) oli sen sijaan varsin ylimalkainen. Ks. myös Hannikainen – Rosas 1990 s. 283-285 sekä Scheinin 1988e.

88 Lisäksi puolustustilalain 2.2 §:ssä on viittaus KP-sopimuksen 4 (3) artiklan velvoitteisiin. Perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVL 11/1990 vp.) säännöstä täydennettiin vastaavalla viittauksella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 (3) artiklaan.

Näiden viittaussäännösten alueella Suomen oikeusjärjestyksessä on monistinen sektori, jonka piirissä ihmisoikeusnormit saavat soveltamistilanteessa etusijan puolustustilalain ja valmiuslain omiin säännöksiin nähden. Etusija seuraa suoraan ihmisoikeusnormien kansainvälisoikeudellisesta velvoittavuudesta ja ei siis riipu sopimuksen valtionsisäisestä voimaansaattamisesta, voimaansaattamissäädöksen hierarkkisesta tasosta tai lakien asemasta sopimusmääräyksiin nähden uudempina lakeina.

Ilman näitä säännöksiäkin ihmisoikeusnormit saattaisivat saada ristiriitatilanteessa etusijan kriisilakien säännöksiin nähden. Eduskunnan puolustusasiainvaliokunta sisällytti nimittäin kumpaakin lakia koskevaan mietintöönsä seuraavan lausuman:

> "Valiokunta toteaa myös, että ehdotettu laki on valiokunnan tekemien tarkennusten jälkeen sopusoinnussa Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa" (PuVM 6/1990 vp. ja samasanaisesti PuVM 7/1990 vp.).

Lausuma muodostaa nimenomaisen perustan lainsoveltajaan kohdistuvalle *presumtiosäännölle,* jonka mukaan kansallista lakia on sovellettava lähtien oletuksesta, ettei lakia säädettäessä tarkoitettu loukata ihmisoikeussopimuksia. Sääntöön tukeutuen voidaan ihmisoikeusnormin ja lain sanamuodon välillä näyttäytyvässä ristiriitatilanteessa antaa etusija lakia vanhemmallekin ihmisoikeussopimukselle. Käytännössä puolustusasiainvaliokunnan lausumilla ei ole puolustustila- ja valmiuslakeihin sisällytettyjen viittaussäännösten vuoksi käytännön merkitystä. Silti esimerkki osoittaa, että hallituksen esitykseen tai valiokunnan mietintöön kirjattu kannanotto lakiehdotuksen ja ihmisoikeussopimusten välisestä sopusoinnusta voi toimia presumtiosäännön perustana ja siten osaltaan perustella ihmisoikeusnormin etusijaa myöhempäänkin kansalliseen lakiin nähden soveltamistilanteessa.

Presumtiosäännön perustana voi toimia esimerkiksi *Ahvenanmaan itsehallintolakia* (1144/91) ja *Ahvenanmaan maanhankintalakia* (1145/91) koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvä lausuma, jonka mukaan lakiehdotukset "eivät ole ristiriidassa kysymyksessä olevien sopimusten kanssa".[89] Samoin perustuslakivaliokunnan yhdistyslain (503/89) käsittelyssä esittämä nimenomainen lausuma lain ulkomaalaiskohtelun vastaavuudesta KP-sopimuksen asettamien "vähimmäisvaatimusten" kanssa voi toimia perustana yhdistyslakia vanhemman KP-sopimuksen etusijalle yhdistyslain sanamuodon ja sopimusmääräysten ristiriidaksi tulkitussa tilanteessa.

Ahvenanmaan itsehallintolain käsittelyssä eduskunnan perustuslakivaliokunta *ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan* mallia toteuttaen korosti maakunnan ja maakunnassa olevien kuntien viranomaisten velvollisuutta ottaa ihmisoikeussopimukset huomioon opetuskieltä koskevan itsehallintolain 40 §:n soveltamisessa. Valiokunta totesi Suomen Kansainliitolle vuonna 1921 antaman yksipuolisen sitoumuksen, niin sanotun Ahvenanmaan sopimuksen, opetuskieltä koskevan kohdan ja sittemmin laadittujen ihmisoikeussopimusten välillä olevan havaittavissa "ristiriitaa", ja jatkoi:

> "Kysymys siitä, onko Ahvenanmaan sopimuksen sisältöä noudattelevaa 40 §:ää pidettävä jonkin ihmisoikeusmääräyksen vastaisena, on tuskin kuitenkaan yleisellä tasolla ratkaistavissa. Asia riippuu maakunnassa kulloinkin vallitsevista kielioloista sekä itsehallintolakiin ja maakuntalakeihin perustuvasta viranomaiskäytännöstä eli näiden lakien soveltamisesta...
>
> Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan uudempi... ihmisoikeussopimusten alalla tapahtunut kehitys on aiheuttanut sen, että Ahvenanmaan sopimuksesta tai siihen

89 Lausuma päättää erillisen perustelujakson, jossa esitystä tarkastellaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta. Se muodostaa perustan presumtiosäännölle ainakin tuossa yhteydessä mainittujen ihmisoikeussopimusten eli TSS-sopimuksen, KP-sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen suhteen.

pohjautuvasta tapaoikeudesta johtunut, ruotsin kielen yksinomaista asemaa opetuskielenä koskeva periaate on muuttunut uudempien sopimusten johdosta. Ahvenanmaan sopimusta on toisin sanoen tarkasteltava myös sitä myöhempien ihmisoikeussopimusten valossa. Käsiteltävänä olevaan aiheeseen liittyvien ihmisoikeusmääräysten mukaista on järjestää opetusta muullakin kuin ruotsin kielellä, jos yksinomaan ruotsinkielinen opetus merkitsisi sopimusten kieltämää syrjintää."[90] (PeVM 15/1990 vp.)[91]

3.7. Ihmisoikeudet ja perustuslainsäätäjä

Valtiopäiväjärjestykseen vastikään lisätyn 52 a §:n (laissa 1079/91) taustalla ovat alkuperäiskansojen ja kansallisten vähemmistöjen suojaa koskevat ihmisoikeusnormit. Lisäksi perustuslakivaliokunta on viitannut tarpeeseen ottaa kansainväliset velvoitteet huomioon niin sanottujen säästölakien säätämisjärjestystä koskevan valtiopäiväjärjestykseen väliaikaisesti lisättäväksi ehdotetun (HE 321/1990 vp.) 66 a §:n säännöksen tulkinnassa.[92]

Myös hallitusmuotoa on jo muutettu ihmisoikeussopimuksiin liittyvien syiden vuoksi. Vuonna 1967 toteutettu Suomen kansalaisuutta koskevan HM 4.1 §:n muutos (laki 518/67) liittyi asiallisesti avioliitossa olevan naisen kansalaisuutta koskevaan yleissopimukseen.[93] Vuonna 1989 säädetyllä lailla (724/89) HM 84 §:n säännöstä muutettiin siten, että virkamiesten yleinen kansalaisuusvaatimus dekonstitutionalisoitiin. Samassa yhteydessä muutettiin useita lakeja, joiden voimaantultua pääsääntönä on, ettei julkisiin virkoihin enää liity kansalaisuusvaatimusta. Hallituksen esityksessä (HE 6/1989 vp. s. 4) viitattiin muutoksen perusteluna siihen, ettei Suomi ole voinut ratifioida Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusta numero 143, joka koskee mm. ulkomaalaisten työntekijöiden yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhtäläisen kohtelun edistämistä. Esityksen mukaan "Ehdotettujen lainmuutosten toteutuminen poistaa esteet kyseisen sopimuksen II osan ratifioinnilta" (s. 5). Tälläkin perustuslainmuutoksella oli siten kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamislain piirteitä.

Presidentin vaalitapaa ja valtioelinten toimivaltasuhteiden eräitä tarkistuksia koskeneen hallitusmuodon muutoksen (1074/91) yhteydessä kumottiin HM 36 §:ssä ollut valtioneuvoston jäsenten syntyperää koskenut vaatimus.[94] Hallituksen esityksessä (HE 232/1988 vp.) perustuslain muutosta perusteltiin myös KP-sopimuksen 25 artiklan määräyksellä.[95]

Naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 2 artikla sisältää nimenomaisen

---

90 Valiokunta myös ehdotti opetuskieltä koskevan 40 §:n muuttamista siten, että siinä tehtiin mahdolliseksi opetuksen antaminen muullakin kuin ruotsin kielellä, jättäen asia kuitenkin maakuntalailla toteutettavaksi. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa valiokunta ohjasi maakunnan viranomaisia ihmisoikeusmyönteiseen laintulkintaan: "Valiokunnan käsityksen mukaan on riittävää, että opetuskielenä on Suomen kieli silloin, jos syntyy laajempaa tarvetta järjestää suomenkielistä opetusta. Tarpeen täsmällisemmän määrittelyn osalta valiokunta viittaa siihen, että valtakunnassa voimassa olevan peruskoululain 8 §:n mukaan vähemmistönkielinen peruskoulun ala-asteen piiri on muodostettava kuntaan, jos vähemmistönkielisten oppilaiden lukumäärä on vähintään kolmetoista." Vrt. samassa asiassa annettu UaVL 2/1990 vp., jossa argumentoitiin abstraktien normiristiriitojen tasolla.

91 Perustuslakivaliokunta kuuli myös tämän tutkimuksen tekijää asian käsittelyssä.

92 Lainsäädäntöhankkeen kohtalo oli epävarma kirjan mennessä painoon.

93 Olen neljännessä pääluvussa perustellut kantani, jonka mukaan perustuslain muutos olisi sopimuksen voimaansaattamislakina voitu toteuttaa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

94 "... syntyperäisiä Suomen kansalaisia".

95 Perustuslakivaliokunnalle asiaa käsiteltäessä antamassani lausunnossa totesin muutoksen olevan myös KP-sopimuksen 26 artiklan mukainen.

määräyksen, jonka mukaan valtioiden tulisi harkita sopimusvelvoitteiden siirtämistä osittain omiin perustuslakeihinsa:

> "Sopimusvaltiot tuomitsevat naisten syrjinnän kaikki muodot ja sopivat siitä, että ryhtyvät kaikin asianmukaisin keinoin viipymättä poistamaan naisiin kohdistuvaa syrjintää, ja tämän saavuttamiseksi sitoutuvat
>
> a) sisällyttämään kansalliseen perustuslakiinsa tai muuhun asianmukaiseen lainsäädäntöön miesten ja naisten tasa-arvon periaatteen, ellei niin ole jo tehty, ja varmistamaan laeilla ja muilla asianmukaisilla keinoilla tämän periaatteen toteuttamisen käytännössä; ..."

Säännös ei sinänsä velvoita juuri perustuslaintasoiseen sääntelyyn. Se voi kuitenkin toimia standardina miesten ja naisten tasa-arvoa koskevan perustuslainsäännöksen laadinnassa. Sama vaikutus on yleisemminkin ihmisoikeusnormeilla.[96] Kolmannessa pääluvussa on viitattu siihen, että esimerkiksi Ruotsissa ja Hollannissa ihmisoikeussopimukset ovat olleet eräs lähtökohta perusoikeussäännösten uudistamisessa. Vastaavasti syksyllä 1989 asetetun *perusoikeuskomitean* toimeksiannossa viitataan kahdesti ihmisoikeussopimuksiin. Asettamispäätöksen mukaan

> "2) Perustuslaissa jo turvattuja vapausoikeuksia tulee täsmentää tai laajentaa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa viitoitetulla tavalla", ja
>
> "5) Komitean on myös harkittava järjestelyjä, joilla Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen oikeusjärjestelmässä voidaan vahvistaa".[97]

3.8. Esimerkkejä ihmisoikeusnormien vaikutuksen vähättelystä

Parlamentaarisen poliisikomitean mietinnössä (KM 1986: 16 s. 31-34) viitataan sekä KP-sopimukseen että TSS-sopimukseen, samoin kuin Pariisin rauhansopimukseen ja tässä luvussa useaan otteeseen mainittuun eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 12/1982 vp. Sopimusten käsittely on kuitenkin ylimalkaista, eikä niihin viitata itse säännösehdotusten perusteluissa. Komitean ihmisoikeusnormien vaikutusta vähättelevän suhtautumisen ilmaisee sekä TSS-sopimusta että KP-sopimusta koskeva lausuma: "Kumpikin yleissopimus on luonteeltaan pääasiallisesti ohjelmallinen" (s. 32).

Erityisesti *TSS-sopimuksen* merkitystä lainsäätäjää oikeudellisesti velvoittavana asiakirjana on usein vähätelty (ks. esitys sopimuksen hyväksymiseksi HE 42/1974 vp. sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymis- ja voimaansaattamisesitys HE 266/1990 vp.).[98]

Ensimmäinen tuntemani viittaus KP-sopimukseen eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä sisältyy *Timo Mäen* ja *Olavi Nikkilän* hallintotuomioistuinten kehittämistä koskevasta lakialoitteesta (LA 109/1973 vp.) annettuun lausuntoon (PeVL 3/1973 vp.). Aloitteen perusteluissa viitattiin KP-sopimuksen määräyksiin: "vain riippumaton tuomioistuin voi esi-

---

96 Ks. myös Louekoski 1989 s. 255-256.

97 Oikeusministeriön kirje 21.9.1989 nro 3077/061/89 OM. Ks. myös toimeksiannon kohdat 1, 3 ja 4, joissa ei nimenomaisesti viitata ihmisoikeussopimuksiin mutta joiden taustalla ovat ihmisoikeussopimusten Suomen perusoikeusjärjestelmälle asettamat haasteet. Oikeusministerinä komitean asettamisvaiheessa toiminut *Matti Louekoski* (1989) viittaa ihmisoikeussopimuksiin lähtökohtina perusoikeusuudistukselle, jossa oikeuksia ei enää rajata Suomen kansalaisiin (s. 256-257), jossa myös TSS-oikeudet turvataan perustuslaissa (s. 257) ja jossa perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta vahvistetaan (s. 258). Ks. myös Pellonpää 1991a s. 171.

98 Vähättelevän suhtautumisen kritiikistä ks. Karapuu 1988a s. 25-26. Vrt. myös SoVL 1/1988 vp. ja SoVL 14/1990 vp., joissa on korostettu TSS-sopimuksen oikeudellista velvoittavuutta.

merkiksi ratkaista hallinto-oikeudellista vapaudenriistoa koskevia kysymyksiä". Aloitteen allekirjoittajien mukaan eduskunnalle annettu lääninoikeuksia koskeva hallituksen esitys (HE 25/1972 vp.) "ei täytä hyväksymämme sopimuksen vaatimuksia".

Perustuslakivaliokunta ehdotti aloitteen hylkäämistä. Sen perustelut edustivat kolmessa suhteessa ihmisoikeusnormien lainsäätäjään kohdistuvien vaikutusten vähättelyä. Ensinnäkään valiokunta ei lainkaan arvioinut, mitä mahdollisia vaikutuksia sopimuksen 11.10.1967 tapahtuneella allekirjoittamisella Suomen puolelta (Status... 1987 s. 26) oli lainsäädäntömenettelyssä.[99]

Toiseksi, vaikka allekirjoituksen ei katsottaisi aikaansaavan mitään suomalaiseen lainsäätäjään kohdistuvaa oikeudellista sitovuutta, perustuslakivaliokunta olisi voinut tukeutua sopimusmääräykseen Suomea oikeudellisesti velvoittamattomana standardina. Valiokunta tyytyi lausumaan: "... joskin tuon edellä mainitun yleissopimuksen ratifiointia valiokunnan saaman tiedon mukaan parhaillaan valmistellaan, sitä ei ole tähän mennessä Suomen taholta hyväksytty, eikä se siten vielä ole Suomea velvoittavana voimassa."

Kolmanneksi perustuslakivaliokunta esitti sittemmin virheelliseksi osoittautuneen tulkinnan KP-sopimuksen 9 (4) artiklan sisällöstä: "Voimaansaatettunakaan sopimus ei välttämättä edellyttäne, että hallinto-oikeudellista vapaudenriistoa koskevat päätökset olisi kaikissa tapauksissa tehtävä riippumattomiksi tuomioistuimiksi muodostetuissa elimissä." Vaikka KP-sopimus ei lausunnon antamisaikaan ollut vielä tullut kansainvälisesti voimaan eikä sopimuksen noudattamista valvova ihmisoikeuskomitea ollut esittänyt sopimuskohtaa koskevaa yleistä kannanottoaan[100], määräyksen tulkinnassa olisi voitu tukeutua sopimusmääräyksen valmisteluasiakirjoihin (ks. Bossuyt 1987 s. 212-216) sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen liki samasanaisen 5 (4) artiklan[101] tulkintoihin (ks. esimerkiksi tapaus *Neumeister,* Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 27.6.1968 A 8 sekä tapaukset *De Wilde, Ooms* ja *Versyp,* Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 18.6.1971 A 12). Näin menetellen olisi voitu välttyä virheellisiltä sopimuskäännöksiltä (SopS 7-8/76) ja kahdelta ihmisoikeuskomitean huomautukselta (tapaukset *Vuolanne v. Suomi* ja *Torres v. Suomi*).

4. Ihmisoikeusnormit lainvalmistelussa ja lakien vahvistusvaiheessa

Eduskunnan sidonnaisuutta ihmisoikeussopimusten noudattamiseen koskevat näkökohdat soveltuvat myös tasavallan presidenttiin ja valtioneuvostoon lakien valmistelu- ja vahvistusvaiheessa, kohdistetaanpa Suomen valtion kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden välittömät vaikutukset tiettyihin orgaaneihin (Kaira 1932 s. 304-315; Jyränki 1978 s. 247) tai laajasti

99 Ks. myös kansainvälistä tapaoikeutta kodifioimaan tarkoitetun valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen, SopS 32-33/80, 18 artikla.

100 "Article 9 which deals with the right to liberty and security of persons has often been somewhat narrowly understood in reports by States parties, and they have therefore given incomplete information. The Committee points out that paragraph 1 is applicable to all deprivations of liberty, whether in criminal cases or in other cases such as, for example, mental illness, vagrancy, drug addiction, educational purposes, immigration control etc. It is true that some of the porovisions of article 9 (part of paragraph 2 and the whole of paragraph 3) are only applicable to persons against whom criminal charges are brought. But the rest, and in particular the important guarantees laid down in paragraph 4, i.e. the right to control by a court of the legality of the detention, applies to all persons deprived of their liberty by arrest or detention" (Report 1982 s. 95).

101 "Everyone who is deprived of his liberty by arrest or detention shall be entitled to take proceedings... by a court...", vrt. KP-sopimuksen 9 (4) artikla: "Anyone who is deprived of his liberty by arrest or detention shall be entitled to take proceedings before a court...".

ymmärretyn lainsäädäntötoiminnan subjekteihin (Kaira 1933). Samoin perusoikeusnormit sitovat yleisesti kaikkia lainsäätämisprosessiin osallistuvia valioelimiä (Hidén 1971 s. 18-19; ks. myös Hidén 1974 s. 74-138 ja 260-268).

Toinen asia on, että perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien lainsäätäjään kohdistuva oikeudellinen vaikutus on *helpoimmin havaittavissa* niissä tilanteissa, joissa oikeudellisten tekijöiden huomioon ottamiselle poliittisista näkökohdista riippumatta on luotu erityinen institutionalisoitu menettely (ks. Hidén 1971 s. 95; Riepula 1973 s. 91 ja 353; Länsineva 1991 s. 276-277). Eduskuntakäsittelyssä tällaisia tilanteita ovat perustuslakivaliokunnan lausuntomenettely (ks. valtiopäiväjärjestyksen 46 § ja eduskunnan työjärjestyksen 18 a §) sekä puhemiehen toiminta täysistunnossa (ks. valtiopäiväjärjestyksen 55 ja 80.1 §)[102]. Hallituksen piirissä oikeuskanslerilla on erityisasema laillisuusvalvonnan harjoittajana (ks. hallitusmuodon 45, 46.3, 47 ja 48.2 §). Lisäksi ylimmät tuomioistuimet saattavat eräissä tapauksissa osallistua lainsäätämisprosessiin lausunnonantajina (ks. hallitusmuodon 18.2 ja 19.1 §). Tasavallan presidentillä on puolestaan mahdollisuus palauttaa eduskuntaan sen kertaalleen hyväksymä laki (hallitusmuodon 19.2 §).[103]

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä korostanut hallituksen velvollisuutta huolehtia ihmisoikeusnormien asianmukaisesta huomioon ottamisesta lainvalmistelussa (ks. PeVM 3/1988 vp. ja PeVL 2/1990 vp.). Kun ihmisoikeusnormien kanssa ilmeneviä ristiriitoja ei voida kiertää säätämällä tietty lakiehdotus perustuslainsäätämisjärjestyksessä, vaan ongelmat on ratkaistava lakien aineellisesta sisällöstä päätettäessä, on perusteita jopa niin voimakkaalle ilmaisulle kuin "päävastuun" kohdistuminen juuri lainvalmisteluvaiheeseen.[104] Ainakaan toistaiseksi ei ole kehitetty institutionaalista ratkaisua ihmisoikeusnormien huomioonottamiseksi sen paremmin lainvalmistelussa[105] kuin lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä.

Suomen valtiosääntöön sisältyy järjestelyjä, joiden kautta lakien yksittäistapauksellisen soveltamisen yhteydessä havaitut ongelmat perusoikeus- tai ihmisoikeusnormien toteutumisessa voivat johtaa viralliseen lainsäädäntöaloitteeseen. Hallitusmuodon 58 §:n säännöksen mukaan korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tulee tehdä tasavallan presidentille esitys lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä, jos ne katsovat lain tai asetuksen muutoksen tarpeelliseksi. Hallitusmuodon 49.2 §:n säännöksen mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee antaa eduskunnalle vuotuinen kertomus muun muassa "lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista". Oikeusasiamiehen johtosäännön (2/20) 8 §:ssä säännöstä on täsmennetty siten, että kertomuksen tulee sisältää myös ehdotuksia puutteellisuuksien poistamiseksi. Ohjesään-

102 Ks. myös VJ 80.2 §:n säännös perustuslakivaliokunnasta täysistunnon ja puhemiehen välisen erimielisyyden ratkaisijana.

103 Ks. myös Karapuu 1988a s. 36.

104 Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi: "Edellä esitetty johtaa tähdentämään yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen tuntemuksen sekä etenkin niiden soveltamiskäytäntöön perehtymisen tärkeyttä lainvalmistelutyössä. Siinä vaiheessa tulee olla päävastuu valmisteltavien säädösten yhteen sovittamisesta sopimusmääräysten ja niiden vakiintuneen tulkinnan kanssa. Asiaan on kiinnitettävä huomiota uusittavana olevissa hallituksen esitysten laatimisohjeissa ja virallisessa laintarkastuksessa" (PeVL 2/1990 vp.).

105 Vrt. PeVM 3/1988 vp.: "Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ihmisoikeussopimusten velvoitteiden asianmukaista huomioon ottamista voidaan ehkä edistää perustamalla ihmisoikeusasiain neuvottelukunta tai vastaava toimielin, jonka tehtävänä voisi olla muun muassa seurata vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita ihmisoikeussopimusten näkökulmasta." Sittemmin asetetulle kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnalle ei ole annettu tällaista tehtävää (valtioneuvoston asettamispäätökset 8.12.1988 ja 17.1.1991), joskin neuvottelukunta on jossain määrin pyrkinyt sitä hoitamaan (ks. ensimmäisen neuvottelukunnan ns. loppuasiakirja, ulkoasiainministeriön lehdistötiedote 21.12.1990 nro 399 s. 6-7).

nön 8 a ja 9 §:n mukaan oikeusasiamies voi tehdä sekä lakeihin että lakia alemmanasteisiin säädöksiin kohdistuvia huomautuksia ja ehdotuksia valtioneuvostolle. Vastaavasti oikeuskanslerilla on ohjesääntönsä (416/57) 12 §:n mukaan mahdollisuus esittää mielipiteensä uuden lainsäädännön tarpeellisuudesta hallitusmuodon 48.1 §:n nojalla annettavassa vuotuisessa kertomuksessaan eduskunnalle (ks. myös ohjesäännön 5 §).

5. Ihmisoikeusnormit ja eduskunta muutoin kuin lainsäädäntövallan käyttäjänä

Olen arvioinut ihmisoikeusnormien eduskuntaan kohdistuvia vaikutuksia nimenomaan lainsäätämismenettelyn ja sitä koskevan esimerkkiaineiston valossa. Kansainvälisen oikeuden tasolta eduskuntaan kohdistuva yleinen implementointi- tai täytäntöönpanovelvollisuus voi käsitykseni mukaan kohdistua eduskuntaan myös sen harjoittaessa muita tehtäviään valtioelimenä.[106]

Kaarlo Kaira (1932 s. 312-317; ks. myös Kaira 1933 s. 75 ja 78-79) korostaa kansainvälisten sopimusten kohdistuvan *budjettimenettelyyn* velvoittaen ottamaan valtion tulo- ja menoarvioon sopimusmääräysten edellyttämät määrärahat. Vaikka vastikään (lailla1077/91) uudistettuun hallitusmuodon VI lukuun ei enää sisälly Kairan lainaamaa 68.1 §:n säännöstä[107], tämä ei poista eduskunnan yleistä sidonnaisuutta kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin.[108]

Esimerkiksi eduskunnan suostumuksella ratifioidun[109] TSS-sopimuksen 2 (1) artiklan sitoumus sopimusvaltioiden ryhtymisestä "täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan... toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin" sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi kohdistuu eduskuntaan myös budjettivallan käyttäjänä. Myös tältä osin voidaan siten puhua esimerkiksi *kehittämisvelvoitteesta* ja *huonontamiskiellosta*, joskin sopimusmääräyksestä aiheutuvat täsmälliset velvoitteet ovat tietysti tulkinnanvaraisia.[110]

Ihmisoikeusnormeilla voi olla merkitystä myös eduskunnan ministerivastuulain[111] nojalla harjoittamassa *valtioneuvoston jäsenten virkatointen laillisuusarvioinnissa*. KP- ja TSS-sopi-

106 Sen sijaan eduskunnan toimielimet voidaan ihmisoikeusnormien vaikutuksen suhteen rinnastaa viranomaisiin silloin, kun on kysymys virkamiesoikeudellisista tai muista yksittäisistä lainsoveltamispäätöksistä. Tällöin esimerkiksi eduskunnan kansliatoimikunta soveltaa Suomen oikeusjärjestystä, mukaan lukien *asianmukaisesti voimaansaatetut* kansainväliset sopimukset. Ks. myös Björksten 1932 s. 254.

107 "... johonkin valtion velvoitukseen perustuvat määrärahat ovat sellaisinaan, vähentämättä, valtion tulo- ja menoarvioon otettavat..."

108 Uuteenkin hallitusmuodon VI lukuun sisältyy vanhaa 70.2 §:n säännöstä vastaava 70.4 §: "Talousarviosta riippumatta jokaisella on oikeus saada valtiolta se, mikä hänelle laillisesti kuuluu." Kairan lainaaman HM 68.1 §:n säännöksen jättämisellä pois uudesta HM VI luvusta ei ole tavoiteltu asiallista muutosta, ks. HE 262/1990 vp. s. 15 ja 48 sekä KM 1990: 7 s. 47-48. Muutoksessa on valtion tulo- ja menoarvion käsite korvattu termillä "valtion talousarvio". (Voimaan 1.3.1992)

109 Kairan (1932 s. 315-317) mukaan eduskunta on finanssivallan käytössä sidottu sellaisiinkin sopimuksiin, jotka on tehty eduskunnan hyväksymistä hankkimatta siinäkin tapauksessa, että sopimus olisi valtiosäännön mukaan edellyttänyt eduskunnan hyväksymistä.

110 Tässä tulkinnassa voidaan tukeutua niin sanottuihin Limburgin periaatteisiin, jotka on julkaistu Human Rights Quarterly, vol. 9 (1987) s. 122-135.

111 Niin sanotun ministerivastuulain (274/22) nimike on muutettu laiksi eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta (1222/90).

musten 1 artiklojen määräykset kansojen itsemääräämisoikeudesta[112] olivat yhtenä perusteena kahdeksan kansanedustajan ministerivastuulain nojalla tekemässä muistutuskirjelmässä, jossa pyydettiin perustuslakivaliokuntaa tutkimaan, oliko valtion takuun myöntämisessä Outokumpu Oy:n hankkeelle Chilen kuparivarojen hyödyntämiseksi menetelty lainvastaisesti. Kirjelmän laatijoiden mukaan valtioneuvoston periaatepäätös loukkasi sopimusmääräyksissä turvattua ja eräiden YK:n yleiskokouksen vuonna 1974 hyväksymien uutta kansainvälistä taloudellista järjestystä koskevien asiakirjojen valossa tulkittua Chilen kansan oikeutta päättää luonnonvaroistaan.

Perustuslakivaliokunta (PeVM 1/1989 vp.) torjui *standardeiksi* luonnehdittavissa olevien YK:n yleiskokouspäätösten vaikutuksen ministerivastuuseen: "ne eivät ole juridisesti sitovia eivätkä siten vaikuta muistutuskirjelmässä tarkoitetun päätöksen laillisuuden arviointiin". KP- ja TSS-sopimuksen valiokunta totesi sekä olevan Suomea velvoittavia että saatetun Suomen oikeusjärjestyksen osaksi. *Säännön* ja *periaatteen* käsitteisiin tukeutuen valiokunta torjui oikeudellisen ministerivastuun myös tältä osin:

> "Valiokunnan saaman selvityksen mukaan selostettua sopimusmääräystä on pidettävä oikeudellisena periaatteena eikä yksittäisten riitakysymysten ratkaisemiseen suoraan käyttökelpoisena oikeudellisena sääntönä. Liittyessään kyseisiin yleissopimuksiin Suomen valtio on sitoutunut tavoittelemaan tämän oikeudellisen periaatteen ilmaisemaa päämäärää. Sopimusmääräykset eivät kuitenkaan kiellä sopimusvaltioita taikka niiden kansalaisia tai oikeushenkilöitä myötävaikuttamasta luonnonrikkauksia koskeviin kauppoihin."

Useita kertoja mainitsemani perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen vuodelta 1986 antaman kertomuksen käsittelyssä (PeVM 3/1988 vp.) on havainnollinen esimerkki ihmisoikeusnormien merkityksestä siinä kontrollissa, jota eduskunta harjoittaa *erilaisten kertomusten käsittelyssä.* Kertomusmenettely tarjoaa eduskunnalle tilaisuuden valvoa sekä perusoikeus- että ihmisoikeusnormeista seuraavien positiivisten toimintavelvoitteiden toteutumista. Kun perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien positiiviset ulottuvuudet jäävät helposti negatiivisia ulottuvuuksia vähemmälle huomiolle sekä perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien soveltamisessa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa että voittopuolisesti hallituksen lainsäädäntöaloitteiden varassa olevassa lakien eduskuntakäsittelyssä, saattaisi olla paikallaan kehittää nimenomaan kertomusmenettelyä perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien positiivisten ulottuvuuksien toteutumisen kontrollimuotona.[113] Eduskunnan oikeusasiamies *Jacob Söderman* on eduskunnan täysistunnossa käyttämässään puheenvuorossa esittänyt ajatuksen oikeusasiamiehen erityistehtävästä ihmisoikeusnormien valvonnassa. [114]

---

112 Erityisesti kummankin sopimusmääräyksen 2 kappale: "Kansat voivat vapaasti omiin tarkoituksiinsa käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan, mikäli se ei vahingoita yhteisen edun periaatteeseen perustuvan kansainvälisen taloudellisen yhteistyön ja kansainvälisen oikeuden velvoituksia. Missään tapauksessa ei kansalta voida riistää sen omia elinehtoja."

113 Riepulan (1973 s. 358) mukaan kertomusmenettelyyn liittyvä eduskunnan perustuslakivaliokunnan harjoittama säädösten perustuslainmukaisuuden jälkikontrolli voisi tehostua, jos valiokunta saisi aloiteoikeuden havaitsemiensa epäkohtien korjaamiseksi.

114 Söderman viittasi vuonna 1985 annettuun Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukseen kansallisten oikeusasiamiesten erityisestä velvollisuudesta valvoa ihmisoikeuksien toteutumista ja jatkoi: "Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvonta on tärkeä tehtävä, joka hyvin sopii oikeusasiamiehelle." (1990 vp. pöytäkirjat s. 2609).

6. Kokoavia havaintoja ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien vaikutuksesta lainsäädäntömenettelyssä ja eduskunnan työssä

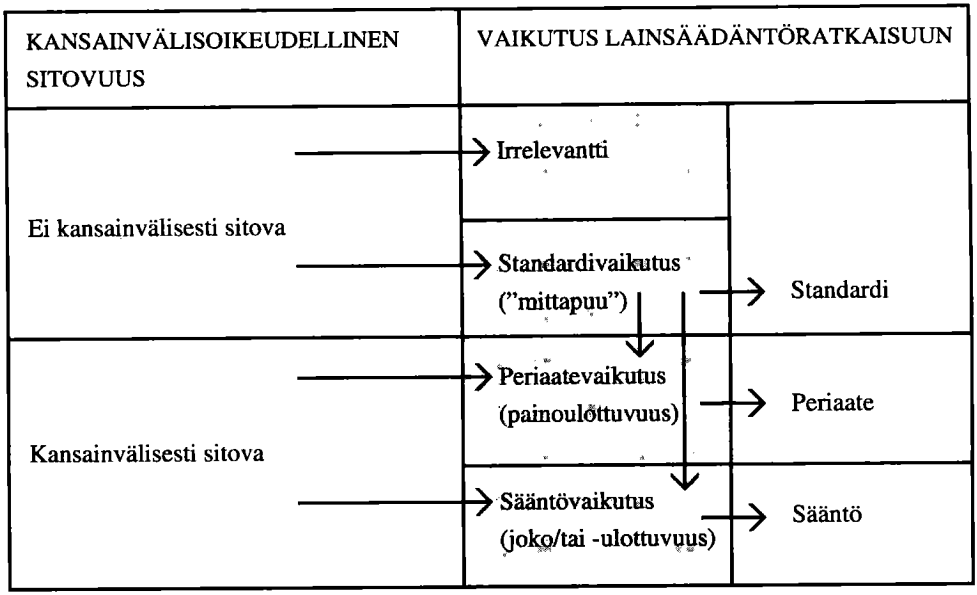
6.1. Kansainväliset sopimukset velvoittavat välittömästi eduskuntaa ja muita ylimpiä valtioelimiä

Suomessa ei ole kiinnitetty kylliksi huomiota valtion kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kohdistumiseen välittömästi, siis ilman voimaansaattamissäädöksen välitystäkin, eduskuntaan ja muihin oikeusnormien asettamisesta ja voimassa pitämisestä päättäviin toimijoihin. Lainsäädäntökäytännössäkin esiintyy merkkejä asetuksella voimaansaatetun TSS-sopimuksen vähättelystä, vaikka siitä seuraava muun muassa eduskuntaan kohdistuva implementointi- tai täytäntöönpanovelvollisuus ei ole lailla voimaansaatettuja sopimuksia vähäisempi.

Kansainvälisten sopimusten välitön sitovuus ylimpiin valtioelimiin osaltaan suhteellistaa käsitystä Suomesta "dualistisen" ratkaisun omaksuneena valtiona, jossa kansainvälinen oikeus ja kansallinen normisto olisi mahdollista johdonmukaisesti erottaa toisistaan. Toisaalta samalla joudutaan suhteellistamaan myös "oikeusjärjestyksen" käsite, sillä kansainvälisen oikeuden välittömän sitovuuden piirissä olevia orgaaneja velvoittava normisto on sisällöltään ja sisäiseltä hierarkkiselta rakenteeltaan toisenlainen kuin lain alaisten ja lakia soveltavien viranomaisten sovellettavana oleva "Suomen oikeusjärjestys". Ongelma saattaa ilmetä jopa siten, että sama elin voi lainsäädäntöprosessiin osallistuessaan olla erilaisen oikeusjärjestyksen sitoma kuin yksittäistä lainsoveltamisratkaisua tehdessään. Toisaalta tutkimuksen toisessa pääluvussa esitetty standardin käsite on omiaan pehmentämään vastakkainasettelua, sillä myös lainsoveltamisratkaisuissa on mahdollista ottaa huomioon sellaisia kansainvälisoikeudellisia normeja, jotka muodollisesti eivät sisälly viranomaisia velvoittavaan Suomen oikeusjärjestykseen.

6.2. Säännöt, periaatteet ja standardit lainsäädäntömenettelyssä

Tutkimuksen toisessa pääluvussa esitettyyn malliin (Malli 1) tukeutuen ihmisoikeusnormien lainsäätäjään kohdistuva vaikutus voidaan esittää seuraavan kuvion avulla. Ylimpien valtioelinten (tai ylipäätään lainsäädäntöprosessin toimijoiden) välittömän sidonnaisuuden vuoksi se poikkeaa muista tässä työssä esitetyistä malliin tukeutuvista kuvioista sikäli, että valtionsisäistä voimassaoloa kuvaava pystysarake on jätetty kokonaan pois.



Eduskunnan lainsäädäntökäytännöstä on helposti osoitettavissa tilanteita, joissa Suomea velvoittavat ihmisoikeusnormit ovat toimineet *sääntöinä,* esimerkiksi estäen lain säätämisen tietyn sisältöisenä tai velvoittaen hyväksymään lakiehdotus sen sisältöisenä, että ristiriita kansallisen lain ja ihmisoikeussopimuksen välillä poistuu. Samoin osoitettiin useita tapauksia, joissa Suomea kansainvälisoikeudellisesti velvoittamaton ihmisoikeusnormi on toiminut "ulkoisena" mittapuuna tai *standardina* lakia säädettäessä. Aivan kuten edellisen pääluvun kattamissa lainkäyttötilanteissa, standardi voidaan ottaa huomioon fragmenttina lainsäätäjään kohdistuvan normin soveltamisessa ja standardilla voi siten olla *periaatevaikutus* tai *sääntövaikutus.* Lainsäätäjä on kuitenkin lainsoveltajia vapaampi ottamaan huomioon standardeja myös siltä osin kuin sen ratkaisut eivät ole oikeudellisesti sidottuja. Siten sellainen ihmisoikeusnormi, joka ei lainkaan velvoita Suomea, voi lainsäädäntömenettelyssä vaikuttaa oikeusnormien soveltamisesta riippumatta. Tästä syystä kuvioon on lainkäyttäjiä koskevista kuvioista poiketen merkitty myös standardien itsenäinen vaikutus.

Ihmisoikeusnormien periaatevaikutus paikallistettiin ihmisoikeusnormien välisiin tai ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien välisiin kollisiotilanteisiin. Toistaiseksi lainsäädäntökäytännöstä ei ole juuri esitettävissä tilanteita, joissa olisi selvästi esitetty eri suuntaan vaikuttavien ihmisoikeusnormien punnintaan viittaavaa argumentaatiota. Muun muassa useiden ihmisoikeusmääräysten rajoituslausekkeissa esiintyvät viittaukset muiden ihmisten oikeuksiin eräänä hyväksyttävänä rajoitusperusteena (ks. esimerkiksi KP-sopimuksen 12, 14, 18, 19, 21 ja 22 artikla) osoittavat punninnan tyyppisellä harkinnalla olevan sijansa ihmisoikeusnormien tulkinnassa. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että punninta oikeuttaisi poikkeamaan yhdestäkään säännön luonteisesta ihmisoikeusnormista, missä suhteessa mielenterveyslakiin (1116/90) liittyvä eduskunnan talousvaliokunnan mietintö (TaVM 6/1990 vp.) on varoittava esimerkki.

Säännön ja periaatteen käsitteisiin tukeutuva analyysi olisi mahdollista kohdistaa myös kotimaisten perusoikeussäännösten soveltamiskäytäntöön. Vaikka tätä *Ronald Dworkinin* ja *Robert Alexyn* nimiin kytkeytyvää ja 1980-luvun lopulla suomalaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa laajasti hyödynnettyä erottelua ei ole toistaiseksi ulotettu eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottojen erittelyyn, esimerkiksi *Mikael Hidénin* (1971 s. 101-106) esittämät johtopäätökset viittaavat siihen, että jo lakiehdotuksen säätämisjärjestysvalinnan ratkaisemisessa olisi mahdollista erottaa perusoikeusnormien sääntö- ja periaatevaikutus huolimatta siitä, että viimeisenä vaiheena on puhdas joko-tai -valinta (ks. myös Hidén 1989 s. 135).

6.3. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien erillisyydestä

Olen arvostellut eduskunnan perustuslakivaliokunnan kantaa perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien erillisyydestä (PeVL 12/1982 vp.) pitäen sitä eroja ylikorostavana. Olen silti puoltanut rajoitettua erillisyysteesiä.

Kritiikkini perustuslakivaliokunnan kategorista erillisyysteesiä kohtaan koskee toisaalta siitä luettavissa olevaa kantaa, jonka mukaan ihmisoikeussopimukset eivät vaikuttaisi edes hallitusmuodon perusoikeussäännösten *tulkinnassa.* Pidän tärkeänä, että Suomen perustuslakien suppeaa ja vanhanaikaista perusoikeussäännöstöä tulkitaan huomattavasti nykyaikaisempien ihmisoikeussopimusten hengessä. Viimeistään perustuslakivaliokunnan oma lausunto valmiuslakiehdotuksesta (PeVL 10/1990 vp.) osoittaa, ettei ihmisoikeusmääräysten vaikutusta hallitusmuodon perusoikeussäännösten tulkinnassa voida ainakaan kaikissa tapauksissa kieltää.[115]

Toisaalta erillisyysteesiin kohdistamani kritiikki liittyy ihmisoikeusnormien valvonnan *institutionaalisten ratkaisujen* kehittymättömyyteen. Korostamalla perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien erillisyyttä perustuslakivaliokunta on ilmaissut, ettei ihmisoikeussopimusten noudattamisen valvonta lainsäädäntömenettelyssä ole ainakaan sen erityisellä vastuulla. Ihmisoikeussuojan korostetusti aineellinen luonne on peruste huolehtia niiden noudattamisesta tunnollisesti jo lainvalmisteluvaiheessa (ks. myös PeVM 3/1988 vp. ja PeVL 2/1990 vp.). Silti ihmisoikeussopimukset velvoittavat myös eduskuntaa, jonka on tavalla tai toisella voitava varmistua niiden noudattamisesta. Ihmisoikeussuojan aineellinen luonne ja perustuslakivaliokunnan muutoinkin liialliseen työmäärään liittyvät näkökohdat kyllä tukevat lakiehdotuksen aineellista sisältöä käsittelevän erikoisvaliokunnan vastuuta (ks. jälleen PeVL 2/1990 vp.).[116] Silti saattaisi olla perusteltua kehittää perustuslakivaliokunnan lausunnonantajaroolia myös ihmisoikeussopimusten valvonnassa. Kun ihmisoikeussopimusten merkitys lainsäädäntömenettelyssä näyttää viimeaikaisen käytännön valossa muodostuvan varsin huomattavaksi, perustuslakivaliokunta itse asiassa voi menettää osan tulkinta-auktoriteetistaan jos se pitäytyy vain kotimaisten perustuslainsäännösten tulkintaan. Myös pyrkimys turvata perustuslakivaliokunnan tosiasiallinen tulkinta-auktoriteetti esimerkiksi suhteessa ylimpiin tuomioistuimiin on omiaan

115 Itse asiassa jo lausunto PeVL 12/1982 vp. ymmärtääkseni ilmensi ihmisoikeussopimusten vaikutusta hallitusmuodon perusoikeussäännösten tulkinnassa, sillä vaikka perustuslakivaliokunta korosti tulkintaoperaatioiden erillisyyttä, se tosiasiassa merkittävällä tavalla kehitti hallitusmuodon uskonnonvapaussäännösten (8 ja 9 §) tulkintaa lausunnossa, jossa viitattiin myös kolmeen ihmisoikeussopimukseen.

116 Puolustustilalakiehdotuksen eduskuntakäsittely havainnollisti ihmisoikeussopimusten hajautetun valvonnan erästä etua: sosiaalivaliokunnan lausunnossa (SoVL 10/1990 vp.) havaittiin valiokunnan oman erityisasiantuntemuksen piiriin kuuluviin Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksiin liittyvä ongelma, johon ei kiinnitetty huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 11/1990 vp.).

perustelemaan ihmisoikeusnormien valvonnan uskomista lakien eduskuntakäsittelyssä juuri perustuslakivaliokunnalle.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotoista on kehittynyt varsin laaja ja rikas aineisto, jonka nykyistä laajempaa hyödyntämistä tulisi edistää esimerkiksi perustamalla niitä koskeva vuosikirja tai tietokanta.[117] Vaikka suomalainen perustuslakikontrolli on muodollisesti hajautettu, perustuslakivaliokunnan tosiasiallinen auktoriteettiasema on kiistaton (ks. Länsineva 1991, erityisesti s. 273 ja 275; Jyränki 1984 s. 293-294 ja Viljanen 1990 s. 230).[118]

Eräs alue, jolla teesi ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien erillisyydestä on pätevä, liittyy tähän auktoriteettiasemaan. Sen paremmin perustuslakivaliokunnalla kuin millään muullakaan suomalaisella valtioelimellä tai viranomaisella ei ole ihmisoikeussopimusten tulkinnassa vastaavaa auktoriteettiasemaa. Ihmisoikeusvalvontaa koskevin institutionaalisin ratkaisuin voidaan pyrkiä edistämään tilannetta, jossa perustuslakivaliokunnalla tai jollakin muulla elimellä on *suhteellinen* tulkinta-auktoriteetti muihin suomalaisiin tulkitsijoihin nähden. Sen sijaan ei ole näköpiirissä, että mikään kotimainen orgaani voisi kohota ihmisoikeussopimuksilla perustettujen kansainvälisten valvontaelinten rinnalle tai yläpuolelle sopimusmääräysten tulkinta-auktoriteettina. Olipa ihmisoikeussopimusten valvonnan kotimainen institutionaalinen ratkaisu mikä hyvänsä, sen yhteydessä on turvattava kansainvälisellä tasolla syntyvän tulkinta-aineiston asiantuntemus (ks. myös PeVL 2/1990 vp.).[119] Muussa tapauksessa kyseinen orgaani ei voi saavuttaa tosiasiallista auktoriteettiasemaa edes suhteessa toisiin kotimaisiin tulkitsijoihin.[120]

Ihmisoikeussopimusten noudattamisen valvonta lainsäädäntömenettelyssä asettuu uuteen valoon, jos valmisteltavana oleva Suomen perusoikeussäännöstön uudistus toteutuu. Perusoikeuskomitean toimeksianto viittaa kolmeen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien erillisyysteesiä murentavaan mahdollisuuteen: (1) Perustuslakivaliokunnan 1980-luvun käytännössä ilmennyt suuntaus muodollisesta aineelliseen perusoikeussuojaan näyttää olevan perusoikeusuudistuksen yhteydessä vahvistumassa, ja mahdollisuutta kajota poikkeuslailla perusoikeuksiin saatetaan rajoittaa (ks. myös Viljanen 1991 s. 543)[121]. (2) Toisaalta kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat eräs inspiraatioiden lähde uuden perusoikeussäännöstön laadinnassa, joten perusoikeusuudistuksen jälkeen ihmisoikeussopimusten tulkinnalliselle vaikutukselle perustuslainsäännösten soveltamisessa tulisi todennäköisesti olemaan nykyistä enemmän perusteita. (3) Lisäksi on mahdollista, että osa Suomen ihmisoikeusvelvoitteista korotetaan perusoikeusuudistuksessa valtionsisäisesti perustuslaintasoisiksi, mikä juridis-teknisesti merkitsisi niiden säätämistä samalla valtionsisäisiksi perusoikeuksiksi.

Viljanen (1991 s. 539-541) on oikeutetusti korostanut kahta seikkaa, joiden vuoksi ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien rajoitettu erillisyysteesi on perusteltu siinäkin tapauksessa, että perusoikeusuudistus toteutuu. Yhtäältä on kansallisen perustuslain asia asettaa säätämistasoa koskevat vaatimukset perusoikeuksien rajoittamiselle. Toisaalta ihmisoikeusmääräysten rajoi-

117 Ks. myös Länsineva (1991 s. 287).

118 Ks. myös Hidén 1983 s. 382 ja 1989 s. 135-136, jonka esittämien luonnehdintojen mukaan perustuslakivaliokunta on "asiallisesti tärkein perusoikeussäännösten tulkitsijaorgaani", jonka tulkinnat "tosiasiallisesti sitovat lainsäätäjää" ja niillä on suhteessa viranomaisiin "yleisesti suuntaa-antava asema"

119 Myös lausunnossa PeVL 12/1982 vp. korostettiin, että kansainvälisten sopimusten tulkinta määräytyy ensi sijassa kansainvälisellä tasolla, kun taas suomalaisilla valtioelimillä "on vain hyvin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa kansainvälisten sopimusten säännösten tulkintaan ja soveltamiseen".

120 On esimerkiksi selvää, että lausunnossa PeVL 3/1973 vp. esitettiin *virheellinen* tulkinta KP-sopimuksen 9 (4) artiklan sisällöstä.

121 *Veli-Pekka Viljanen* toimii perusoikeuskomitean pääsihteerinä.

tuslausekkeet ovat jo kansainvälisen yleispätevyytensä vuoksi usein varsin väljiä, ja perusoikeussäännöstössä on mahdollista asettaa niitä *ahtaammat rajat* oikeuksien rajoittamiselle.

Perustuslakivaliokunnan *tosiasiallinen tulkinta-auktoriteetti* kotimaisiin perusoikeussäännöksiin nähden muodostaa erään perusteen perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien erillisyydelle, koska valiokunnalla ei voi olla vastaavaa auktoriteettiasemaa ihmisoikeussopimusten tulkitsijana. Edelleen perusoikeussäännösten itsenäistä merkitystä puoltaa myös mahdollisuus turvata perustuslaissa sellaisiakin oikeuksia, joita kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät kata. *Monet sosiaaliset oikeudet* (esimerkiksi oikeus asuntoon), *kielelliset oikeudet* (esimerkiksi oikeus äidinkieliseen kouluopetukseen) ja *oikeus ympäristöön* ovat alueita, joilla kansainvälinen ihmisoikeussääntely on riittämätön nykyaikaisen perusoikeussäännöstön mittapuuksi.

6.4. Myös positiiviset velvoitteet kaipaavat institutionalisoitua valvontaa

Sekä perusoikeus- että ihmisoikeusnormeista aiheutuu julkiselle vallalle myös positiivisia toimintavelvoitteita, joiden eräs toteuttamistapa on lainsäädäntö. Sekä perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien soveltaminen tuomioistuimissa että hallituksen lainsäädäntöaloitteiden ennakollinen valvonta lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä kohdistuvat ensisijaisesti kyseisten normien *negatiivisiin* ulottuvuuksiin.[122] Jos perusoikeus- ja ihmisoikeusvalvonnassa pitäydytään näihin muotoihin, seurauksena saattaa olla niin sanottujen vapausoikeuksien ylikorostuminen verrattuna TSS-oikeuksiin, joille juuri *positiiviset*[123] ulottuvuudet ovat tunnusomaisia. Toisaalta perinteiset "kansalais- ja poliittiset oikeudet" saatetaan mieltää *vain* (negatiivisina) vapausoikeuksina, vaikka niihinkin saattaa liittyä tärkeitä positiivisia ulottuvuuksia.

Perustuslakivaliokunta on usein esittänyt perusoikeuksien positiiviseen toteuttamiseen liittyviä kannanottoja erilaisten kertomusten johdosta antamissaan mietinnöissä. Eduskunnan oikeusasiamies on hiljattain eduskunnan täysistunnossa käyttämässään puheenvuorossa puoltanut oikeusasiamiehen erityistehtävää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamisen valvonnassa. Perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien positiivisten ulottuvuuksien valvonnan institutionaalisena järjestelynä voisi tulla kysymykseen hallitusmuodon 49.3 §:n nojalla annettavan eduskunnan oikeusasiamiehen vuotuisen kertomuksen kehittäminen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumiseen keskittyvänä. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä olisi mahdollista kirjata tällainen oikeusasiamiehen kertomuksen erityistehtävä perustuslakiin.

6.5. Ihmisoikeussopimusten toteuttaminen on kokonaisuus

Suomen valtiosääntöön sisältyy järjestelyjä, joiden kautta lakia soveltava tuomioistuin tai lainvalvontaviranomainen voi tehdä aloitteen lainsäädännössä havaitsemansa epäkohdan korjaamiseksi (ks. hallitusmuodon 58, 48 ja 49 §). Jos esimerkiksi korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus havaitsee ristiriidan kansallisen lain ja Suomea velvoittavan ihmisoikeussopimuksen välillä, se voi yksittäistä tapausta koskevan ratkaisun ohella tehdä aloitteen kyseisen lain muuttamiseksi.[124]

---

122 Julkiselle vallalle asettuviin kieltoihin kajota oikeuden nauttimiseen.

123 Julkisen vallan velvollisuus turvata oikeuden tosiasiallinen toteutuminen muun muassa luomalla tarpeelliset aineelliset edellytykset.

124 Lainsäädäntöaloite on periaatteessa mahdollinen riippumatta siitä, päätyykö tuomioistuin antamaan etusijan ihmisoikeusnormille vai kansalliselle normille. Kun viimeksi mainittu ratkaisu mer-

Myös ihmisoikeussopimusten kansainvälisille valvontaelimille tehtävillä yksilövalituksilla voi olla lainsäädännön muuttamiseen johtavia vaikutuksia. Vaikka valvontaelimet eivät suoranaisesti velvoita Suomea muuttamaan lakejaan silloinkaan kun ne toteavat Suomen loukanneen tiettyä sopimusmääräystä, tällainen päätös saattaa osoittaa suomalaisen lain olevan ristiriidassa sopimuksen kanssa ja Suomen olevan siten itse sopimusmääräysten nojalla velvollinen muuttamaan kyseistä lakia (esimerkiksi tapaus *Vuolanne v. Suomi*). Käytännössä ihmisoikeusvalitus voi johtaa tai myötävaikuttaa lainmuutokseen sellaisessakin tapauksessa, jossa valvontaelin ei edes totea suoranaista sopimusloukkausta (tapaus *Hartikainen v. Suomi*), tai jo ennen kuin valvontaelin edes ratkaisee asian (tapaus *Torres v. Suomi*).

Lainsäätäjällä puolestaan on käytettävissä erilaisia tapoja sen varmistamiseksi, että lain soveltajat ottavat asianmukaisesti huomioon Suomen ihmisoikeusvelvoitteet. Itse lakiin voidaan sisällyttää nimenomainen viittaussäännös Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin. Tällaisen *referenssimenetelmää* seuraavan lainsäädäntöteknisen ratkaisun tuloksena on *monistinen sektori* Suomen oikeusjärjestyksessä. Lainsäätäjällä on myös muita keinoja ohjata soveltajia "ihmisoikeusystävällisen" (PeVL 2/1990 vp.) laintulkinnan suuntaan. Niitä ovat muun muassa ihmisoikeuksien huomioon ottamista korostavat perustelulausumat sekä lakiin otettavat säännökset viranomaisten toimivaltuuksien käytön välttämättömyysedellytyksestä.

Esimerkiksi hallituksen esityksen perusteluissa tai eduskunnan valiokuntamietinnössä esitetty lausuma lakiehdotuksen sopusoinnusta Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten kanssa voi puolestaan toimia perusteena *presumtiosäännön* soveltamiselle lainkäyttövaiheessa. Kyseinen lausuma ilmaisee, ettei lakia säädettäessä tarkoitettu poiketa ihmisoikeusnormeista. Epäselvissä tapauksissa lakia on tulkittava ja sovellettava siten, että saavutetaan sopusointu ihmisoikeusnormien kanssa. Kun kuvatun kaltainen lausuma nimenomaisesti kohdistuu lakia säädettäessä voimassa olleisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, niiden *lex prior* -asema ei voi ainakaan yksin toimia perusteena etusijan antamiselle kansallisen lain säännökselle, jos laki sittemmin lausumasta huolimatta osoittautuu olevan ristiriidassa jonkin ihmisoikeusmääräyksen kanssa.

Suomalaisen lain ja ihmisoikeussopimusten välillä havaittujen normiristiriitojen poistaminen on ymmärrettävissä osaksi sopimusten "liukuvaa" voimaansaattamista, perustuipa lainsäädäntöhanke pyrkimykseen poistaa sopimukseen liityttäessä tehty varauma, sopimuksen kansainvälisen valvontaelimen toteamaan sopimusloukkaukseen, kotimaisen lainsoveltajan aloitteeseen tai muuhun lähtökohtaan. Jos kyseinen lakiehdotus ei sisällä muita kuin ristiriidan poistamiseksi tarpeelliset säännösehdotukset, se tulee käsitellä valtiosopimusten voimaansaattamista tarkoittavassa järjestyksessä (ks. valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §).

6.6. Tarvitaanko yhä uusia ihmisoikeussopimuksia?

Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisestä käydyssä keskustelussa esitettiin näkemyksiä, joiden mukaan uuteen sopimukseen sitoutuminen saattaisi katkaista alkaneen keskustelun Suomen siihenastisten ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämistä muutoksista lainsäädäntöön ja lainkäyttöön (ks. esimerkiksi Scheinin 1987a s. 412).

Yleissopimusta hyväksyttäessä ja voimaansaatettaessa suomalainen ihmisoikeuskulttuuri oli kuitenkin toisella tasolla kuin vuoden 1966 YK-yleissopimuksiin aikanaan liityttäessä. Niinpä sopimusmääräysten ja Suomen lainsäädännön väliset ongelmat kartoitettiin huolellisesti (Pel-

kitsee Suomen kansainvälisoikeudellisen velvoitteen loukkausta, lainsäädäntöaloitteen tekemistä voi luonnehtia tuomioistuimeen Suomen valtion toimielimenä kohdistuvaksi velvollisuudeksi.

lonpää 1988), ja Suomessa säädettiin suuri määrä ihmisoikeuksien toteuttamista edistäviä lainmuutoksia. Osa lainmuutoksista oli sellaisia, jotka itse asiassa olivat tarpeen pikemminkin KP-sopimuksen kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten vuoksi. Jo tämä seikka osoittaa, ettei vanhojen ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttaminen suinkaan kärsinyt uudesta sitoutumisesta.

Onko siis syytä tehdä päinvastainen johtopäätös: voidaanko ihmisoikeuksien toteutumista edistää vain, jos maa liittyy yhä uusiin sopimusjärjestelyihin? Oman käsitykseni mukaan tämä ei ole enää tarpeen suomalaisen ihmisoikeuskulttuurin kehityttyä 1980-luvun lopulla ja 1990-luvulle siirryttäessä. Ihmisoikeussopimusten olemassaolo ja velvoittavuus tiedostetaan yleisesti ja muun muassa monet asianajajat, tiedotusvälineet ja kansalaisjärjestöt tukeutuvat aktiivisesti sopimusmääräyksiin. Suurimmat ongelmat liittyvät toisaalta lainkäyttöön, jossa ihmisoikeussopimusten soveltaminen ei ole vielä vakiintunut, ja toisaalta selkeiden institutionaalisten ratkaisujen puuttumiseen ihmisoikeussopimusten vaikutuksessa lainsäädäntömenettelyssä.

Saamelaisten oikeuksiin, ulkomaalaislakiin ja ulkomaalaiskohteluun sekä sotilaskurinpitoon ja varusmiesten asemaan liittynyt viime vuosien lainsäädännön uudistamistyö osoittaa, ettei ihmisoikeussopimusten vaikutus palaudu vain sopimuksen voimaansaattamisvaiheeseen ja sittemmin havaittaviin selviin ristiriitatilanteisiin. Sopimusmääräykset ja niihin liittyvä kansainvälinen käytäntö voivat toimia virikkeiden lähteenä sellaisissakin asioissa, joissa Suomen lainsäädäntö sinänsä jo vastaa sopimusvelvoitteiden asettamia oikeudellisia vähimmäisvaatimuksia. Eduskunnan vastauksissaan esittämät toivomukset lainsäädännön kehittämisestä osoittavat, että elävän ihmisoikeuskulttuurin oloissa ihmisoikeussopimukset voivat toimia perustana sykliselle prosessille, jossa yksi lainmuutos johtaa toiseen ja jossa uudistuksia voidaan tehdä todellakin "vain" sen vuoksi, että ihmisten oikeuksien toteutumisen tasoa parannetaan.

Tällaisen kehityksen oloissa ihmisoikeussopimuksilla on vaikutusta myös lainsäätäjän oikeudellisesti vapaan harkintavallan piirissä. Niiden määräykset toimivat paitsi oikeusnormeina myös poliittisina tai moraalisina *argumentteina.* Tällaista vaikutusta voidaan luonnehtia myös *standardin* käsitteen avulla, vaikka olen tähän asti viitannut termillä vain Suomea oikeudellisesti velvoittamattomiin (tai Suomen oikeusjärjestykseen sisältymättömiin) ihmisoikeusnormeihin. Tässäkin yhteydessä on nimittäin kysymys oikeudellisen ja "ei-oikeudellisen" välityksestä, tosin tällä kertaa toisessa muodossa. Oikeudelliseen sfääriin kuuluva ihmisoikeusnormi "suodattuu" lainsäätäjän oikeudellisesti vapaan (poliittisen) harkinnan piiriin.

VII. EPILOGI: IHMISOIKEUS- JA PERUSOIKEUSNORMIT OSANA VALTIOSÄÄNNÖN KOKONAISUUTTA

Kirjani edustaa teoreettisesti painottunutta lainopillista tutkimusta. Tulkintasuositukset perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien soveltamisesta niin lainkäytössä kuin lainsäätäjän toiminnassa on perustettu voimassa oleviin perustuslainsäännöksiin. Silloinkin kun olen eri päälukujen johtopäätösjaksoissa esittänyt myös lainsäädäntö- tai tuomioistuinkäytännön kehittämistä koskevia suosituksia, ehdotuksilla on normatiivinen perustansa Suomen valtiosäännössä tai kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Esitetyt perustuslaintulkinnat on tosin perustettu pikemmin tulevaisuuteen kuin menneisyyteen; enemmän kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja Suomen perustuslain välisen *koherenssin* tavoitteluun kuin esimerkiksi hallitusmuodon syntyhistoriaan. Koska sekä valtiosopimusten voimaansaattamista että perusoikeuksia koskevat perustuslainsäännökset ovat tutkimuksen kirjoitusvaiheessa uudistustyön kohteina, en kuitenkaan ole välttänyt liittämästä kannanottojani näihin uudistushankkeisiin.

Tämä kirjan päättävä luku ei ole yhteenveto lainopillisen valtiosääntötutkimuksen tuloksista, miltä osin viittaan II-VI päälukujen päätösjaksoihin. Esitän lainopin rajat ylittäviä näkökohtia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisesta Suomessa. Osin kysymys on *de lege ferenda* -tyyppisistä kannanotoista Suomen valtiosäännön kehittämiseen. Pyrin myös liittämään perusoikeus- ja ihmisoikeussuojan valtiosäännön kokonaisuuteen, jolloin nähdäkseni väistämättä joudutaan tukeutumaan myös lainopin ulkopuolisiin näkökohtiin.

1. Demokratia ja ihmisten oikeudet

Demokratialle ei ole yleispätevää käsitemääritelmää (erilaisista luonnehdinnoista ks. esimerkiksi Daes 1983 s. 127). Ihmisten oikeuksien ja demokratian välinen suhde on kaksijakoinen. Yhtäältä jokaisen demokraattiseksi luonnehdittavan poliittisen järjestelmän on vähintäänkin oman legitimiteettinsä ehtona suojattava oikeuksina – siis oikeudellisiksi luonnehdittavin[1] keinoin – joukko yhteiskunnan jäsenten perustaviksi katsottuja tarpeita, arvoja, etuja tai tavoitteita (ks. Sjöblom 1988, erityisesti s. 182 ja 198; Tuori 1990 s. 276; Karapuu 1985). Järjestelmä, jossa voidaan yksinkertaisella enemmistöpäätöksellä loukata esimerkiksi kansallisten tai uskonnollisten vähemmistöjen ihmisoikeuksia, ei ole demokraattinen (Cappelletti 1989 s. 46). Toisaalta *John Locken* (1965 s. 316 ja 395) tai ainakin *John Stuart Millin* (1980 s. 66-67) ajoista lähtien on ollut selvästi nähtävissä myös demokratian ja yksilöllisten oikeuksien välinen jännite (ks. myös Berlin 1967; O'Hagan 1984 s. 113-119; Rosas 1990a s. 18-20).

Perustuslakien tekstissä demokratian ja ihmisoikeuksien yhteys ilmenee perusoikeussäännöksissä. Niissä turvataan esimerkiksi sananvapaus ja muut poliittiset toimintaoikeudet yhteis-

1 Sanonta ei viittaa vain tuomioistuimiin: Suomi on esimerkki parlamenttikeskeisestä mutta samalla oikeudellisesta perustuslakikontrollista.

kunnan jäsenille, joiden tahdonmuodostuksen varassa koko poliittinen järjestelmä toimii muun muassa julkisen keskustelun, yhdistystoiminnan ja vaalien kautta (ks. myös Tuori 1990 s. 272). Vastaavasti oikeuksien ja demokratian jännite ilmenee niissä kansallisissa järjestelyissä, joiden avulla perusoikeudet suojataan myös lainsäädäntöelimen enemmistöpäätöksellä tapahtuvilta loukkauksilta. Jos perusoikeuksien valvonta on uskottu edes osittain tuomioistuimille, jännite siirtyy valtio-orgaanien väliseksi ja näyttäytyy vaaleilla valitun parlamentin ja useimmiten muulla tavoin kuin vaaleissa nimitetyn tuomioistuinlaitoksen välisessä toimivallanjaossa.

Kun perustuslait useimmiten edustavat jo väistyneen sukupolven arvovalintoja (ks. mm. Ely 1980 s. 11) ja sitä paitsi ovat myös yrityksiä vakiinnuttaa tietyt yhteiskunnalliset *valta*ratkaisut, ne saattavat suojata joidenkin ihmisten tarpeita, arvoja, etuja, tavoitteita tai oikeuksia paremmin kuin toisten. Useimmiten tuomarikunta on ikärakenteensa, yhteiskunnallisen taustansa tai nimitysjärjestelmänsä vuoksi parlamenttia kiinteämmin sitein yhteydessä menneisyyteen. Sen vuoksi tuomioistuinten osallistuminen perustuslain noudattamisen valvontaan saattaa kärjistää epäsuhtaa (ks. myös Sunstein 1988 s. 336-337).

Perinteinen liberalismi on individualismissaan korostanut yksilön asemaa valtiota vastaan ja samalla klassisten vapausoikeuksien ensisijaisuutta muihin oikeuksiin tai arvoihin nähden. *Mauro Cappelletti* (1989 s. xi) toteaa niiden täydennykseksi tarvittavan sosiaalisia oikeuksia:

> "Nämä sosiaaliset oikeudet käyvät kiinni niihin taloudellisiin, yhteiskunnallisiin, kulttuurisiin, kielellisiin sekä ikään ja sukupuoleen liittyviin esteisiin, jotka tekevät oikeusjärjestyksen, sen 'arvot' ja 'oikeudenmukaisuuden' saavuttamattomaksi monille, itse asiassa useimmille. Uusi ja aiempaa parempi 'liberaalien' sukupolvi on ollut muodostumassa, ja edistyneimmät oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmät ovat kehittyneet kohti 'sosiaalista' tai 'hyvinvointi'oikeusvaltiota joka kaikista kriiseistään ja ristiriidoistaan huolimatta on aikamme suuri päämäärä."

Suomessa *Kaarlo Tuori* (1990 s. 269-281) on hahmotellut demokratian ja perusoikeudet yhdistävää *demokraattisen oikeusvaltion* mallia, jossa julkisen vallan positiivista toimintaa edellyttävät taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet ymmärretään tavaksi turvata yhteiskunnan jäsenille "ne aineelliset ja kulttuuriset perusedellytykset, joiden puuttuessa myöskään vireä kansalaisyhteiskunta ei ole mahdollinen" (s. 275). Tuori korostaa myös julkisuuden, erilaisten kommunikaatioprosessien ja niiden diskursiivisten ehtojen merkitystä. Hän liittää ihmis- ja perusoikeudet näihin prosesseihin ja korostaa olevan mahdollista esittää demokratiateoreettinen perustelu perusoikeuksille. Tuorin argumentaation taustalla on *Jürgen Habermasin* (1989) julkisuutta ja kommunikaatiota korostava teoria rationaalisen kollektiivisen tahdonmuodostuksen mahdollisuudesta. Sen ytimenä on *diskursiivinen ideaali,* tavoite yhteiskunnallisen päätöksenteon perustumisesta vapaalle ja vilkkaalle kansalaisyhteiskunnalle ominaiseen julkisuuteen, rationaalisesti perusteltuun yhteisymmärrykseen tähtäävään avoimeen argumentaatioon ja keskustelun osanottajien täyteen tasavertaisuuteen.

Lainsäätäjä ei voi ennakoida luomansa (abstraktin) normin jokaista yksittäistä soveltamistilannetta (Riepula 1973 s. 89; Viljanen 1990 s. 228; Scheinin 1990c s. 68). Yleisten oikeusnormien asettaminen ja niiden soveltaminen konkreettisessa tapauksessa eroavat periaatteellisella tavalla toisistaan. Tietenkin lainsäätäjä pyrkii uusia normeja asettaessaan välttämään oikeusnormilauseiden välisiä ristiriitoja, mutta viime kädessä oikeusjärjestyksen systeemiyhteys muodostetaan vasta konkreettisessa soveltamistilanteessa. Siinä saattaa tulla sovellettavaksi sellainen yhdistelmä lakitekstin oikeusnormilauseita, jota lainsäätäjä ei ole voinut ennakoida.

Mielestäni lainsäätäjän ja tuomioistuinten välinen oikea toimivallanjako ei ole *John Hart*

Elyn[2] ja *Kaarlo Tuorin*[3] ehdottamassa rajauksessa, jonka mukaan tuomioistuinten asiana on suojata vain ihmisten mahdollisuudet osallistua demokraattiseen tahdonmuodostusprosessiin. Oman käsitykseni mukaan lainsäätäjän ja tuomioistuinten oikeaa toimivallanjakoa olisi haettava järjestelyistä, joilla turvataan tuomioistuinten pysyttäytyminen yksittäisen oikeusjutun ratkaisemisessa (Scheinin 1990c s. 67). Tuomari lakkaa olemasta tuomari, jos hän ryhtyy lainsäätäjäksi. Tuomioistuinten toiminnassa olennaista on niiden yhteys konkreettisiin tapauksiin, osapuoliin ja ristiriitoihin. Vastaavasti tuomioistuimet ovat institutionaalisesti inkompetentteja toimimaan lainsäätäjinä (Cappelletti 1989 s. 37). Korkeimman hallinto-oikeuden käytännöstä on osoitettavissa perusoikeus- ja ihmisoikeusnormeihin liittyviä ratkaisuja, joissa on selvästi pyritty välttämään lainsäätäjän asemaan astumista.[4]

Puollan hallitusmuodon 92 §:n säännöksen sellaista tulkintaa, jonka mukaan tuomioistuimilla on lupa poiketa yksittäisen lainkohdan sanamuodosta silloin kun oikeusjärjestykseen sisältyvä perusoikeus- tai ihmisoikeusnormi ei voi toteutua sen kanssa samanaikaisesti ja lainsäätämisasiakirjoista ei ilmene, että kyseisen lakitekstin säätämisellä olisi tarkoitettu rajoittaa perus- tai ihmisoikeutta. En pidä tällaista tulkintaa ainakaan "epädemokraattisempana" kuin lain kirjaimen sokeaa seuraamista piittaamatta suomalaisen perustuslainsäätäjän hyväksymästä perusoikeussäännöksestä tai eduskunnan suostumuksella ratifioidusta ihmisoikeussopimuksesta.

Suomen valtiosäännössä yksittäisen lainkohdan soveltamatta jättäminen tiettyä konkreettista tapausta koskevassa tuomioistuinpäätöksessä ei merkitse lain tai lainkohdan julistamista perustuslainvastaiseksi tai mitättömäksi. Tästä syystä se ei käsittääkseni loukkaa lainsäätäjän ja tuomioistuinten välistä toimivallanjakoa.

Äsken sanottu ei päde kaikissa valtiosäännöissä. Jos perustuslakikysymyksiä ratkaisemaan asetetaan erityinen valtiosääntötuomioistuin, sen tehtävänä on valvoa myös lainsäätäjän toimivallan rajoja. Järjestely johtaa konkreettisen oikeusjutun ratkaisemisen sijasta abstraktiin normikontrolliin. Sama lopputulos *voi* liittyä myös järjestelmiin, joissa yleiset tuomioistuimet soveltavat perusoikeussäännöksiä. Ylimmän tuomioistuimen päätösten sitova ennakkopäätösluonne, perusoikeussäännöstön iäkkyys ja arvostuksenvaraisuus, parlamentaarisen perustuslaintulkintatradition puuttuminen ja tuomioistuinlaitoksen korkea yhteiskunnallinen arvostus verrattuna esimerkiksi kansanedustuslaitokseen ovat kaikki tekijöitä, jotka ovat omiaan muuttamaan periaatteessa konkreettisia tapauksia koskevan perustuslainsoveltamisen käytännössä abstraktiksi normikontrolliksi. Vaikka klassinen yhdysvaltalainen *Marbury v. Madison* -tapaus oli periaatteessa vain kannanotto liittovaltion korkeimman oikeuden mahdollisuudesta jättää

2 "The elaboration of a representation-reinforcing theory of judicial review... is one that bounds judicial review under the Constitution's open-ended provisions by insisting that it can appropriately concern itself only with questions of participation, and not with substantive merits of the political choice under attack" (Ely 1980 s. 181; ks. myös s. 74, 87 ja 102-103).

3 "On vain kyettävä välttämään se vaara, että esimerkiksi kansallisten tai kansainvälisten tuomioistuinten vapausoikeuksille antama suoja muuttuu demokraattisten poliittisten päätöksentekoprosessien esteeksi, että tuomioistuimet ylittävät sen rajan, joka erottaa demokraattisten prosessien välttämättömien ehtojen takaamisen poliittisen päätöksenteon sisältöön vaikuttamisesta" (Tuori 1990 s. 276). Vastaavasti ihmisoikeussopimusten kansainvälisistä valvontaelimistä ks. Tuori 1990 s. 280.

4 Ks. KHO 1974 II 31, jossa KHO abstraktin normivalituksen johdosta antamassaan päätöksessä pitäytyi korostamaan viranomaisten velvollisuutta ottaa perusoikeusnormit huomioon kunnallisen järjestyssäännön konkreettisissa soveltamistilanteissa, ja myös KHO 1990 A 125. Korkeimman oikeuden ratkaisussa niin sanotussa Koijärvi-tapauksessa (KKO 1983 II 159) ei hyväksytty syytettyjen väitettä kansalaistottelemattomuuden arvokkaista tarkoitusperistä teon rangaistavuuden poistajana. Tätä perusteltiin muun muassa: "Oikeusjärjestykseen sisältyviä säännöksiä muutetaan siten kuin perustuslaissa säädetään".

yksittäisessä tapauksessa soveltamatta kongressin säätämää lakia, se on kyseisen tuomioistuimen aseman vuoksi käytännössä johtanut järjestelmään, jossa *Supreme Court* julistaa kongressin säätämiä lakeja mitättömiksi.

Jokainen järjestely, jossa yleiset tuomioistuimet voivat soveltaa perustuslain perusoikeussäännöksiä konkreettisia oikeustapauksia ratkaistessaan, ei kuitenkaan johda yhdysvaltalaistyyppiseen äärimuotoonsa.[5] Suomessa eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on selvä "etumatka" ja tosiasiallinen tulkinta-auktoriteetti perustuslain soveltamisessa. Meiltä puuttuvat myös common law -maille tyypillinen ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätösten sitovuus ja perinteet tuomioistuinten roolista valtioelinten toimivallan ratkaisijoina. Korkein oikeus on muutamissa ratkaisuissaan poikennut tavallisen lain sanamuodosta perusoikeussäännöksen nojalla ilman että lakia olisi nimetty perustuslainvastaiseksi ja ilman että ratkaisusta olisi muutoinkaan seurannut mitään toimivaltakonfliktia.

> On huomionarvoista, että kun hallitus vuonna 1931 ehdotti hallitusmuodon 92 §:n säännöksen muuttamista siten, että tuomioistuimet olisivat saaneet vallan tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, ehdotus ei rajoittunut perustuslain etusijaan konkreettisessa tapauksessa. Hallituksen esityksen mukaan tutkintavalta olisi annettu vain ylimmille tuomioistuimille, joista niistäkin vain korkein oikeus olisi saanut lopullisen ratkaisuvallan. Korkeimman oikeuden asiana olisi ollut *abstraktilla* tasolla päättää lain ja perustuslain ristiriidasta, ja sen päätökset olisivat olleet muita tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia oikeudellisesti sitovia. Ks. HE 8/1931 vp. ja sen liitteenä oleva korkeimman oikeuden lausunto 30.1.1931 nro 330, jossa ilman perusteluja katsottiin ehdotusten olevan "tarkoitukseltaan hyväksyttävät".
>
> Eduskunta hylkäsi ehdotuksen (EV 17.11.1931/HE 8/1931 vp.). Perustuslakivaliokunnan mietinnössä erotettiin selvästi ehdotuksen eri osat toisistaan: "Se ei rajoittuisi ainoastaan siihen, että tuomioistuin saisi tutkia lainsäännöksen perustuslainmukaisuutta käsiteltävässään asiassa, niinkuin tuomari ja viranomainen saavat tutkia asetuksen säännöksiä, vaan korkein oikeus oikeutettaisiin kokonaan kieltämään ja lakkauttamaan... lain sovelluttaminen. Jos korkeimmalle oikeudelle annettaisiin sellainen ratkaisuvalta, vedettäisiin tämä lainkäyttöelin varsinaisen toimialansa ulkopuolelle päättämään... lainsäädäntövallan asioista... Sen tulkinta, missä järjestyksessä mikin laki on säädettävä, on... paras edelleenkin jättää lainsäädäntöelinten tehtäväksi." (PeVM 8/1931 vp.)

Perusoikeuksien suojajärjestelmät eivät ole demokratian näkökulmasta samanarvoisia. Huomattavia eroja on myös niiden järjestelmien välillä, joissa tuomioistuimet tavalla tai toisella osallistuvat perus- tai ihmisoikeuksien turvaamiseen.[6] "Oikea" tasapaino on löydettävissä vain liittämällä ihmisten oikeuksien ja demokratian suhde yhteiskunnallisten valtarakenteiden analyysiin. Epäilemättä valtiosääntöoikeuden tutkijat voivat osallistua tällaiseen *valtaselvitykseen* tai *konkreettiseen demokratia-analyysiin* (ks. Scheinin 1990c s. 71-72), mutta itse ongelma ei ole ainakaan ensi sijassa valtiosääntöoikeudellinen. Se on ratkaistavissa vain valtiollisen järjestyksen perusteisiin menevien kysymysten kautta. Kuinka demokraattinen itse asiassa on suomalainen lainsäädäntöprosessi? Voiko tuomioistuinlaitos olla toisella tavalla vastuussa kansalle kuin vaaleilla valitut poliittiset päätöksentekijät? Eräs kiinnekohta konkreettiselle

---

5 Tässä on mielestäni *Antero Jyrängin* "Lakien laki" -teoksen (1989) perusongelma. Pelko siitä, että yleisten tuomioistuinten osallistuminen perustuslakien soveltamiseen *aina* johtaisi "US-amerikkalaiseen" äärimuotoonsa näyttää saaneen Jyrängin peräytymään perustuslainmukaisen laintulkinnankin mallista ja kannattamaan eräänlaisena pienempänä pahana valtiosääntötuomioistuimen perustamista (ks. Jyränki 1991 s. 174).

6 Ks. Scheinin 1990c s. 69-77, missä on arvioitu demokratian näkökulmasta erilaisia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontajärjestelmiä ja esitetty eräänlaisia ideaalityyppejä oikeuksien ja demokratian välisistä yhteyksistä.

demokratia-analyysille on diskursiivisen ideaalin tosiasiallinen toteutuminen niin parlamentin päätöksenteossa kuin tuomioistuinten toiminnassa (ks. myös Holmes 1988 s. 237; Ely 1980 s. 67; Cappelletti 1989 s. 41 ja Postema 1989, erityisesti s. 127).[7]

Mauro Cappellettin (1989 s. xiii) mukaan enemmistöperiaate on "tietenkin" ristiriidassa punnusten ja vastapunnusten järjestelmäksi ymmärretyn perustuslakikontrollin kanssa. Hänen oma vastauksensa on – lakonisen "So what?" -kysymyksen ohella - eräänlainen pragmatismi, kahden vastakkaisen elementin käytännöllinen yhteensovittaminen parhaalla mahdollisella tavalla. Osittainen vastaus on tuomioistuinlaitoksen vastuunalaisuuteen ja kansalaisten osallistumiseen perustuvassa "toisenlaisessa" demokraattisuudessa (ks. Cappelletti 1989 s. xvii ja 42; Cassese – Clapham – Weiler 1989 s. 62-71; O'Hagan 1984 s. 119). Cappelletti (1989 s. 43-46) hakee "responsiivista" tai "kuluttaja-orientoitunutta" mallia tuomioistuinten vastuun perustaksi. Suomessa *Mikael Hidén* on painottanut tuomioistuimissa tapahtuvan perusoikeussäännösten soveltamisen partisipatorista ulottuvuutta.[8] Myös *Lars D. Eriksson* (1978 s. 65-66) on periaatteessa puoltanut tuomioistuinten osuuden lisäämistä perusoikeuksien turvaamisessa, kunhan niiden vastuunalaisuutta kehitetään.[9] Ja *Olavi Heinonen* (1991a s. 232 ja 234) on vastikään hahmotellut eräitä julkiseen keskusteluun perustuvia järjestelyjä, jotka epäilemättä olisivat omiaan lisäämään korkeimman oikeuden "responsiivisuutta".

Tuomioistuinten merkityksen korostuminen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisessa liittyy myös modernin oikeuden kriisitendensseihin. Paradoksaalisesti jo lainsäädännön volyymin laajeneminen[10] itsessään johtaa oikeutta luovan elementin korostumiseen myös lainkäyttäjän työssä, sillä tulkinta on väistämättä luovaa toimintaa (ks. Cappelletti 1989 s. 4-5[11]). Lisäksi modernin oikeuden kehitykseen liittyy hallinnollisen byrokratian ja korporatiivisten organisaatioiden aseman vahvistuminen (Tuori 1985, erityisesti s. 189-192; Tuori 1990 s. 30-31, 39 ja 183-187). Oikeusnormien sisältö ei määräydy vain vaaleilla valitun lainsäädäntöelimen päätöksin, vaan kasvaneessa määrin myös toimeenpanovallan toimenpitein, jotka antavat konkreettisen sisällön väljille puite- tai tavoitelaeille (Cappelletti 1989 s. 11-17; Ely 1980 s. 131-132[12]; Tuori 1990 s. 31 ja 36). Lainsäädännön volyymin kasvu ja tosiasiallinen luisuminen toimeenpanovallalle tai korporatiivisille organisaatioille on johtanut myös lainsäätäjän nauttiman demokraattisen legitimiteetin heikkenemiseen (Tuori 1990 s. 32 ja 40). Norminasettamismuotojen muutos on kuvattavissa siirtymänä julkiseen keskusteluun perustuvasta diskursiivisesta menettelystä strategisiin tai instrumentaalisiin menettelyihin (ks. Tuori 1985 s. 192-195; Tuori 1990 s. 39-40 ja 188).

---

7 Ks. myös Rosas (1990a s. 37-52), joka arvioi demokratiaa käyttäen elementteinä muun muassa inklusiivisuuden (osallistumiseen oikeutettujen ihmisten piirin laajuus), kompetitiivisuuden (vaihtoehtojen kilpailun vapaus), laaja-alaisuuden (muun muassa osallistuminen "yksityiseksi" luonnehdittavaan päätöksentekoon) ja aktiivisuuden (osallistumismuotojen monipuolisuus) käsitteitä.

8 "Perusoikeuksien kehittäminen edellyttäisi myös kansalaisten laajempaa osallistumista niistä käytävään keskusteluun. Mikään välttämättömyys ei ole, että kansalaisten osallistuminen rajoittuu siihen, että kansanedustajat puolueittain ottavat kantaa lainsäädäntökysymyksiin eduskunnassa... Perusoikeussäännösten tulkintaan vaikuttavien henkilöiden piirin laajentamisessa ja tulkitsijoiden ja yleisön välisen feedback'in kehittämisessä tarjoaa jälkivalvonta etukäteisvalvontaa huomattavasti laajemmat mahdollisuudet" (Hidén 1974 s. 359-360). Ks. myös Hidén 1988 s. 669.

9 "Man kan se domstolarna som representanter för samhället, för de enskilda medborgarna i samhället... Men detta förutsätter i sin tur att domstolarna även de facto integreras i samhället."

10 "Normitulvasta" ks. Tuori 1990 s. 39.

11 Cappelletti rinnastaa hyvän tuomarin ja hyvän pianistin: on mahdotonta olla uskollinen "tekstille" olematta samalla luova.

12 Ely lainaa Yhdysvaltain kongressin jäsentä: "When hard decisions have to be made, we pass the buck to the agencies with vaguely worded statutes".

Hollantilaiset *Pieter van Dijk* ja *G.J.H. van Hoof* (1990 s. 618) luonnehtivat tuomioistuinlaitosta "suojaverkoksi" tai "varaventtiiliksi" läntisen Euroopan maiden oikeusjärjestelmissä. Niiden mahdollinen "aktivismi" on seurausta lainsäätäjän ja hallitusvallan aikaansaaman normiston aukollisuudesta yhdessä tuomioistuinten ratkaisupakon kanssa. Tuomioistuinten aseman nykyinen korostuminen saattaa siten olla seurausta pikemminkin lainsäädäntöelinten puutteellisesta kyvystä reagoida oikeuden kriisitendensseihin kuin tuomareiden omasta tahdosta.

Norjalaiset *Asbjørn Eide, Håkon Eriksen, Jan Helgesen ja Torkel Opsahl* (1985) ovat antaneet omille pohdinnoilleen otsikon "Oikeusvaltio ja ihmisoikeusvaltio" (Rettsstaten og menneskerettsstaten). He liittävät kysymyksenasettelunsa suoraan tämän tutkimuksen pääteemaan, kansainvälisten ihmisoikeusnormien asemaan valtionsisäisessä lainkäytössä.[13]

Ihmisten oikeuksien, lainsäätäjän ja tuomioistuinten välisten suhteiden kehitystä olisi arvioitava myös *kansallisvaltion murenemiseksi* luonnehdittavaa kehityssuuntausta (ks. Tuori 1990 s. 279-281; Rosas 1989 s. 355; Scheinin 1990c s. 75-77; ja myös Teubner 1983) vasten. Kun kansallisvaltio näyttää olevan murenemassa sekä "alaspäin" – alueellisten ja muiden niin sanottujen "alajärjestelmien" suuntaan – että kansainvälisen integraation vuoksi myös "ylöspäin", perustuslaki tulisi ymmärtää yhä selvemmin *yhteiskunnallisena* saavutuksena ja välineenä eikä vain *valtion* eri toimielinten suhteiden sääntelijänä. Perustuslakeja ei sovelleta ja uudisteta Suomi-nimisessä valtiossa vaan suomalaisessa yhteiskunnassa, jossa on demokraattinen oikeusvaltio.

2. Perustuslain uudistamisen näköaloja

Tutkimukseni valtiosääntöiset kiinnekohdat ovat perusoikeussäännöksissä (vuoden 1919 hallitusmuodon II luku ja yksittäiset säännökset muualla hallitusmuodossa sekä vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä) ja kansainvälisiä sopimuksia koskevissa perustuslainsäännöksissä (HM 33 §:n ja VJ 69 §:n säännökset). Kumpikin säännöstö on uudistustyön kohteena.[14]

Tulkintasuositukseni ovat perustuneet yritykseen "ottaa todesta" ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien oikeusnormiluonne niin lainkäyttäjän kuin lainsäätäjän toiminnan arvioinnissa. Suomen nykyiset perustuslainsäännökset *eivät sinänsä estä* perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien tehokasta toteutumista. Seuraavissa perustuslakien uudistamisnäkymiä koskevissa arvioissa olen pitänyt tavoitteina sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien erilaisten vaikutustapojen tietoista kirjaamista kansalliseen perustuslakiin että niiden *tosiasiallisen* vaikutuksen vahvistamista.

(1) Suomen perustuslaeissa (ks. HM 2.2 ja 28 §) ei ole asetettu yleisiä kriteereitä sille, mistä asioista voidaan säätää vain lailla ja mitkä puolestaan ovat päätettävissä myös asetuksella tai sitäkin alemmalla normitasolla. Tosin juuri perusoikeussäännökset *osittain* toteuttavat tämän rajanvedon ja ovat perustana oikeuskirjallisuudessa Suomen valtiosäännöstä johdetulle *oikeus-*

---

13 "... det internasjonale menneskerettighetsvern på sikt både bør og vil komme til å spille en større rolle i nasjonal rett enn hittil. Det må også legges til at diskusjonen om forholdet mellom internasjonal og nasjonal rett knytter seg til domstolenes og forvaltningens håndhevelse av regler som lovgiveren ikke har transformert til nasjonal rett. Som skranke for lovgivningsmakten vil ingen bestride folkerettsreglenes gyldighed." (s. 37)

14 Ks. perusoikeuskomitean toimeksianto, oikeusministeriön kirje 21.9.1989 nro 3077/061/89 OM; kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamistoimikunnan toimeksianto, oikeusministeriön kirje 21.9.1989 nro 3081/061/89 OM.

valtiolliselle lakivaraukselle (ks. Tuori 1983 s. 495-497). Vaikka nykyisen suppean perusoikeusluettelon laajentaminen olisi siten osaratkaisu ongelmaan, perustuslakiin saattaisi olla tarpeen sisällyttää säännös, jonka mukaan ainakin yksilöille oikeuksia ja velvollisuuksia synnyttävät normit tulee asettaa eduskunnan säätämän lain tasolla.

(2) Aineellinen säännös lain alasta voisi muodostaa kestävän perustan eduskunnan osuutta kansainvälisten sopimusten tekemistä (HM 33.1 § ja VJ 69.2 §) ja valtionsisäistä voimaansaattamista (VJ 69.1 §) koskevien perustuslainsäännösten uudistamiselle. Tosin menettelyn kehittäminen on mahdollista myös nykyisten perustuslainsäännösten tulkintaa kehittämällä ja johdonmukaistamalla. Laintasoista voimaansaattamista edellyttävät perustuslakivaliokunnan omaksuman uuden tulkinnan (PeVL 2/1990 vp. ja PeVL 18/1990 vp.) mukaan muun muassa yksilöllisiä oikeuksia synnyttävät sopimukset riippumatta siitä, onko niissä Suomen senhetkisen lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevia määräyksiä. Muun muassa ihmisoikeussopimukset edellyttävät siten säännönmukaisesti laintasoista voimaansaattamista. Voimaansaattamislailta olisi edellytettävä laintasoisina voimaansaatettavien sopimusmääräysten yksilöintiä.

(3) Hallitusmuodon 33.1 §:n säännöksen mukaan "Suomen suhteista ulkovaltoihin" määrää tasavallan presidentti. Olen neljännessä pääluvussa puoltanut tulkintaa, että säännöksestä *ei* seuraa presidentille toimivaltaa eduskuntaa kuulematta *irtisanoa* Suomen oikeusjärjestyksen osaksi laintasoisina normeina saatettuja ja Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten oikeusasemaan vaikuttavia sopimusmääräyksiä. Ainakaan ihmisoikeussopimusten irtisanomisvallan uskominen yksin presidentille ei sovi yhteen hallitusmuodon 2 §:n säännöksen kanssa.[15] Kun suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa kuitenkin tähän saakka on pidetty presidentin rajatonta irtisanomisvaltaa kiistattomana, saattaa olla että perustuslakia olisi syytä täsmentää.[16]

(4) Pidän perusteltuna jatkuvasti sekaannusta aiheuttavien HM 33 §:n ja VJ 69 §:n säännösten uudistamista siten, että jo niiden tekstissä selkeästi erotettaisiin toisistaan eduskunnan osuus kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa. Samassa yhteydessä olisi säädettävä muiden kuin laintasoisesti voimaansaatettavien sopimusmääräysten voimaansaattamistavasta (vrt. nykyinen HM 28.1 §).

(5) Saattaisi olla paikallaan sisällyttää perustuslakiin myös nimenomainen säännös Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden valtionsisäisestä kohdentumisesta. Jos säännös laadittaisiin koskemaan yleistä velvollisuutta myötävaikuttaa kansainvälisten velvoitteiden valtionsisäiseen täytäntöönpanoon *(implementointivelvollisuus)*, sitä ei olisi tarpeen rajata tiettyihin valtioelimiin kohdistuviksi. Ainakin eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston "monistinen" sidonnaisuus Suomen kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin näiden toimiessa muun muassa oikeusnormien asettajina olisi säännöksen piirissä. Mutta säännös kohdistuisi rajoitetusti myös itsehallintoyhdyskuntiin sekä tuomioistuin- ja viranomaistasolle siltä osin kuin näiden valtiosääntöinen asema tekee ne osallisiksi Suomen kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanosta. Kansainvälisten kontaktien vilkastumisen vuoksi ei ole perusteltua torjua esimerkiksi hallintoviranomaisten velvollisuutta vähintäänkin "ottaa huomioon" Suomea velvoittavat kansainvälisoikeudelliset normit riippumatta niiden valtionsisäisestä voimaansaattamisesta. Tämän tutkimuksen terminologiassa ehdotus siis merkitsisi myös kansainvälisten

---

15 Kuten *Pierre Pescatore* (1987 s. 276) toteaa, prerogatiivit eivät sovi demokratiaan, minkä lisäksi ne ovat omiaan heikentämään kansainvälisen oikeuden vaikutusta.

16 Oikeusministeriö on 19.6.1991 asettanut toimikunnan "valmistelemaan valtiosääntöuudistusta" (ks. valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan esittelylista 19.6.1991). *Valtiosääntötoimikunnan* ajallisesti ensimmäisenä tehtävänä on arvioida 31.12.1991 mennessä uudistustarve ulkopoliittisen päätöksenteon osalta. Ks. myös PeVM 4/1991 vp.

sopimusten *standardivaikutuksen* kirjaamista perustuslakiin.

(6) Perustuslakiin saattaisi olla paikallaan sisällyttää nimenomainen ("dualistinen") säännös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten velvollisuudesta noudattaa *oikeusnormeina* valtionsisäisesti voimaansaatettuja kansainvälisiä velvoitteita. Sinänsä kansainvälisten sopimusten valtionsisäinen voimassaolo on jo nykyisenkin perustuslain nojalla *oikeudellisesti* selvää, mutta uusi perustuslainsäännös asiasta saattaisi tehostaa esimerkiksi ihmisoikeussopimusten *tosiasiallista* vaikutusta viranomaistoiminnassa. Koska konkreettiset voimaansaattamismenetelmät ovat olleet eri sopimusten yhteydessä toisistaan poikkeavia (muun muassa inkorporaatio, transformaatio ja referenssi), valtionsisäistä sovellettavuutta ei ole aiheellista sitoa tiettyyn voimaansaattamismenetelmään.

(7) Ihmisoikeussopimusten tunnollinen toteuttaminen ei mielestäni edellytä perustuslainsäännöstä sopimuksilla perustettujen kansainvälisten valvontaelinten päätösten valtionsisäisestä sitovuudesta. Päätösten täytäntöönpanemiseksi tarpeellisten lainsäädännöllisten ja muiden yleisen tason muutosten normatiiviseksi perustaksi riittää itse sopimusmääräysten sitovuus, ja valvontaelinten ratkaisut voivat toteutua niiden *tosiasiallisen tulkinta-auktoriteetin* nojalla. Sopimusloukkauksen yksilölliselle uhrille annettavasta vahingonkorvauksesta tai muusta hyvityksestä (esimerkiksi alkuperäisen päätöksen purkaminen) olisi paikallaan säätää Suomessa, mutta en pidä perustuslaintasoisuutta tältä osin tarpeellisena.

(8) Ihmisoikeussopimuksiin ei liity sellaista *ylikansallista* päätöksentekoa, jossa valtioiden välinen kansainvälinen orgaani hyväksyy Suomessa ilman valtionsisäistä voimaansaattamista sovellettaviksi tulevia oikeusnormeja. Jos Suomi liittyy tällaiseen järjestelmään, siitä tulisi mielestäni säätää perustuslaissa, vaikka periaatteessa myös poikkeuslakimenettely on käytettävissä. Kansainvälistymisen myötä kansallisen ja kansainvälisen päätöksenteon suhde on kohoamassa valtiosääntöjen erääksi ydinalueeksi. Suomea koskevien ylikansallisten järjestelyjen säätäminen poikkeuslakeina olisi siten omiaan vähentämään kirjoitetun perustuslain uskottavuutta Suomen valtiosäännön normatiivisena perustana. Olen neljännessä pääluvussa puoltanut kantaa, jonka mukaan myös perustuslain tekstiin kohdistuva muutos on eräissä tapauksissa mahdollista toteuttaa VJ 69.1 §:n ja VJ 67 §:n säännösten tarkoittamassa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Ylikansallisen päätöksentekojärjestelmän voimaansaattamismenettely ei siten välttämättä riippuisi siitä, onko sen muotona poikkeuslaki vai perustuslain tekstimuutos.

(9) Suomessa sovellettujen voimaansaattamismenetelmien erilaisuuden vuoksi perustuslakiin ei ehkä ole mahdollista kirjata ihmisoikeussopimusten tai ylipäätään kansainvälisten sopimusten täsmällisiä vaikutus- tai soveltamistapoja. Yleisluontoinen säännös lailla voimaansaatettujen sopimusmääräysten sitovuudesta "lakina" saattaisi olla riittävä. En pidä perusteltuna erotella sopimusmääräyksiä "suoraan sovellettaviin" ja muihin yhdysvaltalaista self-executing -doktriinia tai hollantilaista "kaikkia sitovien" sopimusmääräysten kriteeriä seuraten.

(10) Sen sijaan saattaisi olla paikallaan ottaa perustuslakiin säännös kansainvälisten sopimusten ainakin *suhteellisesta etusijasta* alkuperältään kansallisiin normeihin nähden. Hollannin perustuslain (1983) 94 artiklan esikuvaa "dualistisen" mallin oloihin soveltaen siinä voitaisiin säätää lailla voimaansaatettujen ja virallisesti julkaistujen sopimusmääräysten etusijasta niiden kanssa ristiriidassa olevan muun lain säännöksiin nähden.[17] Toinen mahdollisuus olisi Skandinavian maiden oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa omaksuttujen *tulkintasäännön ja presumtiosäännön* kirjaaminen perustuslakiin: Lakeja on sovellettava niin että saavutetaan sopusointu kansainvälisten sopimusten kanssa. Soveltajan on oletettava, ettei lainsäätäjä ole tarkoittanut loukata Suomen kansainvälisoikeudellisia velvoitteita.

17 Tai, kuten Hollannissa, myös perustuslain säännöksiin nähden.

(11) Edellisessä kohdassa tarkoitettu säännös on mahdollista laatia siten, että se viittaa vain ihmisoikeussopimuksiin[18]. Tällöin se on syytä valmistella yhdessä kotimaisten perusoikeussäännösten sovellettavuutta koskevien säännösten kanssa. Perustuslakiin on mahdollista ottaa yleinen säännös perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin kohdistuvasta sitovuudesta. On myös mahdollista tavoitella täsmällisempää säännöstä. Tuomioistuimet ja muut viranomaiset voitaisiin velvoittaa tulkitsemaan kaikkia säädöksiä siten, että saavutetaan sopusointu perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien kanssa *(perustuslainmukaisen ja ihmisoikeusystävällisen laintulkinnan malli).* Pitemmälle menevä vaihtoehto on oikeuttaa lainsoveltajat olemaan yksittäisessä tapauksessa soveltamatta sanamuotonsa mukaisesti sellaista lakia, joka konkreettisessa tapauksessa johtaisi perusoikeus- tai ihmisoikeusnormin loukkaamiseen *(perus- ja ihmisoikeuksien suoran soveltamisen malli).* Käsitykseni mukaan perustuslainsäännökset tulisi laatia siten, että niiden sanamuoto korostaisi soveltamistilanteen konkreettista luonnetta, ratkaisun rajoittumista yksittäiseen tapaukseen. Tämän vuoksi sellaiset sanat kuin "ristiriita" tai "perustuslainvastainen" eivät mielestäni ole paikallaan myöskään tarkoittamassani perustuslainsäännöksessä.[19] Mielestäni *perusoikeuksien suora soveltaminen* on mahdollista pitää erillään *lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta.*[20]

(12) Ihmisoikeussopimusten erityisasemaa koskeva perustuslainsäännös voitaisiin laatia myös itävaltalaista mallia[21] soveltaen. Tällöin perustuslaissa säädettäisiin tiettyjen ihmisoikeussopimusten yksilöityjen määräysten[22] olevan voimassa Suomessa valtionsisäisinä perusoikeuksina.

(13) Vaihtoehtoinen mahdollisuus on myös Espanjan perustuslain (1978) 10.2 artiklan kaltainen säännös, jonka mukaan maan solmimat ihmisoikeussopimukset on otettava huomioon perustuslain perusoikeussäännösten tulkinnassa.[23] Ratkaisu edellyttää, että itse perusoikeusluettelo on ainakin periaatteessa tyhjentävä verrattuna ihmisoikeussopimusten aineelliseen sisältöön, joskin osa ihmisoikeusnormistosta voidaan kattaa varsin lyhyin yleissäännöksin. Tällöin ihmisoikeussopimusten erityisasema kansainvälisten sopimusten joukossa määräytyisi perustuslakiin kohdistuvan *tulkintavaikutuksen* kautta, minkä lisäksi sopimusmääräykset olisivat muiden kansainvälisten sopimusten tapaan myös itsessään osa oikeusjärjestystä.[24]

---

18 On syytä muistuttaa, että tässä tutkimuksessa ei ole esitetty ihmisoikeuden tai ihmisoikeussopimuksen käsitemääritelmää. Jos "ihmisoikeussopimus" -termin käyttöä perustuslain tekstissä pidettäisiin liian tulkinnanvaraisena, olisi mahdollista joko pyrkiä esittämään sisällöllisiä kriteerejä (esimerkiksi "yksilöille tai ryhmille julkista valtaa velvoittavia oikeuksia perustavat sopimukset ja sopimukset syrjinnän kieltämisestä") tai suorastaan luetella perustuslain tekstissä joukko kansainvälisiä sopimuksia.

19 Kannanotto koskee myös kohdassa (10) tarkoitettua säännöstä.

20 *Ilkka Saraviita* (1991) on vastikään arvioinut perusoikeusuudistuksen näkymiä perusoikeuskomitean järjestämän julkisen kuulemistilaisuuden pohjalta. Perustellusti Saraviita pitää perusoikeuksien valvontajärjestelmiä uudistuksen eräänä kohtalonkysymyksenä (ks. erityisesti s. 485-487).

21 Perustuslain täydennys 4.3.1964, Bundesgesetzblatt 59/1964; ks. myös Itävallan perustuslain (1929) 50.3 artikla (perustuslain tekstiin vuonna 1983 tehdyn muutoksen jälkeen). Terminologiasta ks. Jyränki 1982 s. 328.

22 Tällainen säännös ei käsittääkseni saisi olla niin tulkinnanvarainen kuin mitä termin "ihmisoikeussopimus" käyttäminen siinä merkitsisi. Sen vuoksi perusoikeuksiksi korotettavien ihmisoikeuksien piiri olisi määriteltävä vähintäänkin luettelemalla tietyt ihmisoikeussopimukset.

23 "Perustuslaissa turvattuja perustavanlaatuisia oikeuksia ja vapauksia koskevia säännöksiä on tulkittava ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen ja Espanjan ratifioimien asiaa koskevien kansainvälisten sopimusten mukaisesti."

24 Ks. myös Espanjan perustuslain 96.1 artikla: "Asianmukaisesti solmitut kansainväliset sopimukset, jotka on virallisesti julkaistu Espanjassa, ovat osa valtionsisäistä oikeusjärjestystä. Niiden määräyksiä voidaan kumota tai muuttaa tai niistä poiketa vain asianomaisten sopimusten omien määräysten tai kansainvälisen oikeuden yleisten normien mukaisesti." Ks. edelleen ylikansallista päätösvaltaa (93

(14) Omaksutaanpa Suomessa mikä hyvänsä vaihtoehto ihmisoikeussopimusten erityisaseman kirjaamiseksi perustuslakiin, ihmisoikeusnormit ovat lisäksi käytettävissä eräänä lähteenä myös uudistettavana olevan kotimaisen perusoikeussäännöstön *aineellisen sisällön* laadinnassa. Erityisesti TSS-oikeuksia koskevilla, syrjinnän vastaisilla ja vähemmistöjen oikeuksia koskevilla ihmisoikeusnormeilla on merkitystä hallitusmuodon II luvun vapausoikeuspainotteisen perusoikeusluettelon täydentämisessä (ks. myös Louekoski 1989 s. 257).

(15) Ihmisoikeussopimukset eivät poista nykyaikaisen kansallisen perusoikeussäännöstön tarvetta. Esimerkiksi TSS-oikeuksia koskevat kansainväliset sopimukset on laadittu vauraudeltaan ja yhteiskunnalliselta rakenteeltaan hyvin erilaisia maita koskeviksi, mistä syystä oikeudet on niissä muotoiltu varsin varovaisesti. *Demokraattisen oikeusvaltion* mallia vastaisi myös TSS-oikeuksia koskevien Suomen perustuslain säännösten laatiminen täytäntöönpanokelpoisten yksilöllisten oikeuksien muotoon.[25]

(16) Myös ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät oikeuksien *rajoituslausekkeet* ovat alue, jolla kansalliselle perusoikeussäännöstölle on syytä asettaa korkeampi tavoitetaso. Hallitusmuodon nykyiset perusoikeussäännökset yleensä sisältävät vain niin sanotun yksinkertaisen lakivarauksen (termistä ks. Viljanen 1991 s. 530), ja täsmällisempien kriteerien määrittely on jäänyt eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön varaan. Uudessa perusoikeussäännöstössä tulisi pyrkiä kunkin oikeuden hyväksyttävien rajoitusperusteiden tyhjentävään sääntelyyn itse perustuslain tekstissä. Perustuslakivaliokunnan käytäntö ja ihmisoikeussopimukset tarjoavat kumpikin käyttökelpoisia lähtökohtia. Kattava, kirjoittamistavaltaan täsmällinen ja lainsäätäjään kohdistuvan sitovuutensa suhteen mahdollisimman yksiselitteinen perusoikeussäännöstö on itse asiassa *tärkein tae* sille, ettei perusoikeuksien suojan tehostaminen johda päätösvallan siirtymiseen eduskunnalta tuomioistuimille.[26]

(17) Suomalaisessa järjestelmässä perusoikeuksista voidaan rajoituksitta säätää poikkeuksia kunhan käytetään perustuslainsäätämisjärjestystä (VJ 67 §), ja mitkään perusoikeudet eivät ole kriisioloissa erityisasemassa (HM 16 §). Ihmisoikeussopimusten vuoksi *poikkeuslakimenettely* on arvioitava uudelleen (ks. myös Saraviita 1991 s. 483-484). Jos kansainvälisesti ainutlaatuisesta poikkeuslakimenettelystä ei katsota voitavan kokonaan luopua, ainakin perusoikeussäännökset tai osa niistä olisi säädettävä sillä tavoin loukkaamattomiksi, että niihin voidaan kajota vain perustuslain tekstiä muuttamalla ja tällöinkin vain noudattaen ihmisoikeussopimusten asettamia ehtoja. Jos HM 16 §:n kaltaista *hätätilavaltuutta* pidetään välttämättömänä, se olisi vähintäänkin uudistettava ihmisoikeussopimusten[27] vaatimuksia vastaavaksi. Jos mahdollisuudesta säätää vaikeutetussa menettelyssä poikkeuksia perusoikeussäännöksistä ei kokonaan luovuta, sitä tulisi rajoittaa esimerkiksi perusoikeuksien aineellisen suojan ensisijaisuutta ja poikkeuslakimenettelyyn turvautumisen viimekätisyyttä koskevalla säännöksellä ja edellyttämällä poikkeuslaeilta määräaikaisuutta ja perustuslaista tehtävien poikkeusten yksilöintiä.[28]

(18) Jo perusoikeuskomitean toimeksiannon (kohta l) mukaan perusoikeusuudistuksen eräät-

artikla), kansanedustuslaitoksen suostumusta sopimusten tekemiseen (94 artikla) ja sopimusten irtisanomista (94.2 artikla) sääntelevät perustuslainkohdat.

25 Esimerkiksi alle kouluikäisen lapsen oikeus kunnalliseen päivähoitoon, oikeus työhön tai työllistävään koulutukseen, oikeus toimeentulon perusturvaan ja oikeus yksityisyyden mahdollistavaan asuntoon on Suomen oloissa mahdollista säätää tiettyyn julkisyhteisöön kohdistuviksi ja tarvittaessa tuomioistuinteitse täytäntöönpantaviksi perusoikeuksiksi. Ks. myös nykyinen HM 80.2 §, jossa on jo säädetty perusoikeus maksuttomaan perusopetukseen.

26 Vrt. esimerkiksi Yhdysvallat, jossa perusoikeussäännöstö on suppea, tulkinnanvarainen ja 200 vuotta vanha.

27 Mm. KP-sopimuksen 4 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla.

28 Ks. Kanadan perustuslain I osan (oikeuksien ja vapauksien peruskirja 1982) 33 artikla.

nä lähtökohtana on perusoikeuksien turvaaminen *kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluville ihmisille* erotuksena "Suomen kansalaisiin" pitäytyvästä nykyisestä perusoikeussäännöstöstä (ks. myös Louekoski 1989 s. 256-257).

(19) Olisi selvitettävä mahdollisuudet aikaansaada erityinen menettely perusoikeus- ja ihmisoikeusnormeista seuraavien *positiivisten toimintavelvoitteiden* toteutumisen valvomiseksi. Kuudennessa pääluvussa on viitattu mahdollisuuteen uskoa tämä tehtävä eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tämän vuosittaista kertomusta (HM 49.2 §) käsitellessään eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta voisivat osallistua erityisesti TSS-oikeuksien yhteydessä tärkeään perusoikeuksien positiivisten ulottuvuuksien valvontaan.

(20) *Demokratian ja perusoikeuksien välinen suhde* ei ole ongelmaton. Siksi tehokasta perusoikeus- ja ihmisoikeussuojaa koskeva perustuslainsäännöstö voi kaivata täydennykseksen valtiosääntömuutoksia tai muita toimia, joilla vahvistetaan demokratiaa ja ennen kaikkea vaaleilla valitun kansanedustuslaitoksen asemaa suhteessa muihin valtioelimiin ja viranomaisiin.[29] Olen tietoinen siitä, että osa puoltamistani perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojan tehostamista tarkoittavista toimista olisi omiaan korostamaan tuomioistuinten osuutta ihmisten oikeuksien turvaamisessa. Jos perustuslakiin kirjattaisiin tuomioistuinten mahdollisuus jättää soveltamatta eduskunnan säätämän lain sanamuoto tietyssä konkreettisessa tapauksessa perus- tai ihmisoikeuden suojaamiseksi, tätä voitaisiin nykyiseen tulkinnanvaraiseen tilanteeseen verrattuna pitää suorastaan toimivallan siirtona lainsäätäjältä tuomioistuimille. Olen edellä puoltanut kyseisen säännöksen muotoilemista tavalla, joka korostaisi abstrakteja normeja asettavan lainsäätäjän ja oikeusjärjestyksen kokonaisuutta konkreettiseen tapaukseen soveltavien tuomioistuinten tehtävän periaatteellista erilaisuutta. Säännös ilmaisisi, etteivät tuomioistuimet valvo lainsäätäjän toimivallan rajoja. Tuomioistuimet olisivat sidottuja lainsäätäjän selvään tarkoitukseen, mutta eivät sellaiseen "sokeaan" lainsoveltamiseen, jossa perus- ja ihmisoikeuksien olisi väistyttävä silloinkin kun niitä ei ole lainkaan ennakoitu lakia säädettäessä.[30] Itse asiassa demokratia-argumentti on kohdistettavissa myös perusoikeuksille "sokeaan" tuomioistuinkäytäntöön: miksi tuomioistuimilla olisi oikeus jättää huomiotta eduskunnan määräenemmistöpäätöksellä säädetty perustuslaki tai lailla voimaansaatettu ihmisoikeussopimus?[31]

(21) Saattaa olla tarpeen sisällyttää perustuslakiin säännökset *eduskunnan perustuslakivaliokunnan* lausuntomenettelyn pääpiirteistä (ks. Länsineva 1991 s. 274) ja tuomioistuinten ja muiden lainsoveltajien velvollisuudesta "ottaa huomioon" perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. Jos samassa yhteydessä perustuslakivaliokunnalle asetettaisiin erityinen velvollisuus valvoa myös ihmisoikeussopimusten noudattamista lainsäädäntömenettelyssä, tämä edistäisi perustuslakivaliokunnan tosiasiallista *tulkinta-auktoriteettia* suhteessa[32] muihin kotimaisiin ihmisoikeussopimusten soveltajiin.

(22) Olen puoltanut järjestelmää, jossa lainsäätäjän ja tuomioistuimen toimivallanjako määräytyy käsiteltävän asian abstraktin (lainsäätäjä) tai konkreettisen (tuomioistuin) luonteen mukaan. Muiden maiden historiallinen kokemus osoittaa, että tuomioistuinten mahdollisuus

---

29 Ks. myös valtiosääntötoimikunnan toimeksiannon kohta 1: "Tavoitteena tulee olla eduskunnan aseman vahvistaminen ylimpänä valtioelimenä,...".

30 Perustuslaissa ei ehkä ole edes tarpeen varautua sen *ilmeisiin loukkauksiin*. Ks. myös Ely 1980 s. 183: "it can only deform our constitutional jurisprudence to tailor it to laws that couldn't be enacted, since constitutional law appropriately exists for those situations where representative government cannot be trusted, not those where we know it can".

31 Jos perusoikeusuudistus toteutuu, näin päin asetettu kysymys saa uuden painoarvon.

32 Säännös ei kuitenkaan voisi murtaa sitä asemaa, mikä itse sopimuksilla perustetuilla kansainvälisillä valvontaelimillä on sopimusmääräysten auktoritatiivisina tulkitsijoina.

jättää yksittäisessä tapauksessa soveltamatta parlamentin säätämää lakia (Yhdysvallat) tai jopa niiden harjoittama perustuslainmukainen laintulkinta (Norja) voi käytännössä kehittyä lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseksi. Ylimmän tuomioistuimen periaatteessa yksittäistapauksellinen (konkreettinen) päätös voidaan *sitovien ennakkopäätösten* maissa mieltää parlamentin päätöksen yleisenä (abstraktina) kumoamisena. Saattaisi olla paikallaan ottaa Suomen perustuslakiin nykyistä tilannetta vastaava nimenomainen säännös, jonka mukaan ylimpien tuomioistuinten päätökset eivät sido sen paremmin niitä itseään kuin alempia tuomioistumia. Säännös ei estäisi ylimpien tuomioistuinten tosiasiallista *tulkinta-auktoriteettia,* mitä kuitenkin relativoisi edellä puollettu säännös eduskunnan perustuslakivaliokunnan asemasta.

(23) Suomessa tulisi myös harkita järjestelyjä, joilla lisättäisiin tuomioistuinten "responsiivista" tai "partisipatorista" vastuunalaisuutta. Saattaa hyvin olla, ettei tämä kehitys ole edistettävissä perustuslakia muuttamalla. Suomalaisen oikeuslaitoksen anonymiteetti[33], kirjallisen prosessin ylikorostunut asema, ratkaisujen perustelujen niukkuus ja tuomareiden nimitysjärjestelmän itseään täydentävä luonne (ks. HM 87 §:n 3 kohta) ovat kaikki tuomioistuinten vastuunalaisuutta tosiasiallisesti rajoittavia tekijöitä. Osassa on kuitenkin tapahtunut viime vuosina selvää parannusta (päätösten perusteleminen), ja tuleva alioikeusuudistus epäilemättä jatkaa tätä kehityslinjaa. Tuomareiden valitseminen vaaleilla ja määräajaksi ei suinkaan ole ainoa – eikä välttämättä edes paras – mahdollisuus lähentää tuomioistuimia yhteiskuntaan ja lisätä niiden tosiasiallista vastuunalaisuutta. Ennen muuta julkisen keskustelun kautta toteutuva elävä yhteys vireään kansalaisyhteiskuntaan, siis *diskursiivisen ideaalin* toteutuminen, on mielestäni houkuttelevampi tie. Myös kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla on osuutensa tuomioistuinten vastuunalaisuuden kehittämisessä.[34]

Ainakin äskeiset pohdinnat ulottuvat jo tutkimuskohteeni, perusoikeus- ja ihmisoikeussuojan ulkopuolelle. Silti nekin ovat valtiosäännön kokonaisuudessa yhteydessä tässä tutkimuksessa tarkasteltuun problematiikkaan. Vireillä oleva perusoikeusuudistus saattaa luoda pohjan sellaiselle valtiosäännön kokonaisuudistukselle, jossa *ensin* järjestetään kansalaisten ja muiden Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten asema suhteessa julkiseen valtaan – ehkä osittain myös suhteessa yksityisiksi luonnehdittaviin tahoihin – ja *vasta näiden ratkaisujen pohjalta* lähdetään ratkomaan valtioelinten keskinäisiä toimivaltasuhteita.[35] Tällainen etenemisjärjestys vastaa omaa käsitystäni asioiden tärkeysjärjestyksestä.

---

33 Esimerkiksi asianosaiselle annettavassa korkeimman oikeuden päätöksessä ei ilmoiteta yhdenkään jäsenen nimeä tai mielipidettä, eikä edes sitä että asiassa on äänestetty. Ks. korkeimmasta oikeudesta annetun asetuksen 11.1 § (asetuksessa 101/53 säädetyssä muodossaan). – Olen toistaiseksi ollut läsnä vain yhdessä oikeudenkäynnissä, jossa tuomarit esittelivät itsensä. Kyseessä oli Meren alueen kansantuomioistuin (Tallinna).

34 Mahdollisuus valittaa ihmisoikeussopimusten kansainvälisille valvontaelimille saattaa osoittautua tässä suhteessa odottamattomankin tärkeäksi. Tarkoitan tapauksia, joissa ihmisoikeuskomitea tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisun olevan Suomen ihmisoikeusvelvoitteita loukkaava. Mikään suomalainen tuomioistuin ei voi enää pitää päätöksiään sillä tavoin "lopullisina", etteivät ne voisi tulla kriittisen arvioinnin kohteiksi kansainvälisessä elimessä. Tapauksessa *Torres v. Suomi* myös korkeimman hallinto-oikeuden päätös oli valitusprosessin kohteena, mutta pääkysymyksenä oli vanhan ulkomaalaislain (400/83) sisältämä valituskielto ensimmäisestä säilöönottojaksosta.

35 Ks. PeVM 15/1990 vp.: "Suomessa on nykyisin neljä perustuslakia, kun yleismaailmallisesti perustuslain tasoiset säännökset on yleensä kirjoitettu yhteen lakiin. Meilläkin tulisi harkita tähän ryhtymistä." Kannanotto on otettu huomioon valtiosääntötoimikunnan toimeksiannossa, jonka 3. kohdan mukaan toimikunnan tulee "harkita, tulisiko perustuslain tasoiset säännökset koota yhteen lakiin". Toimikunnan määräaika päättyy 30.9.1992 eli 31.12.1991 mennessä valmistuvaksi tarkoitetun perusoikeuskomitean työn jälkeen.

SUMMARY

HUMAN RIGHTS IN FINNISH LAW. A Study in Constitutional Law of the Domestic Validity of International Human Rights Treaties and the Applicability of Human and Constitutional Rights in the Finnish Legal Order.

The Aim of the Study

The *purpose of the study* was to analyse the domestic status of international human rights treaties and the different methods of application of international human rights norms and constitutional norms of fundamental rights by domestic courts, by administrative authorities and by the legislature. The focus is on the Finnish situation, but the book also includes a comparative part (Chapter III) and some generalizing (theoretical) elaborations (especially Chapter II).

Finland: a Country of "Mitigated Dualism"

In Finland, the relationship between domestic and international law is generally understood as having been resolved according to the *dualistic* model. The relevant constitutional provisions (Section 33 of the Constitution Act of 1919 and Section 69 of the Parliament Act of 1928) are not very clear on this point as they can be understood to require Parliamentary consent for the *adoption* of certain categories of treaties and thus to refer to the *monistic* method of automatic incorporation. The prevailing interpretation of these constitutional provisions is that Section 33 of the Constitution Act requires the consent of Parliament for concluding (through ratification or accession) certain categories of treaties. Section 69 of the Parliament Act is understood to make a distinction between the *approval* (participation in concluding a treaty) and the "bringing into force" (voimaansaattaminen) of the treaty in Finland, that is, its domestic *implementation* (mainly through incorporation or transformation).

The most frequently used method of implementing international treaties in Finland is *incorporation* either through an Act of Parliament *in blanco* or through a similar Statutory Order (Government Decree). In the first case, a Statutory Order accompanies the Act of Parliament, as well. In some cases, only incorporation through a Statutory Order is used even in relation to treaties for the concluding of which Parliament has given its consent. The incorporating enactments usually simply state that the treaty provisions "are in force" domestically. Because of the predominance of the incorporation method, Finland can be classified, using the terminology of *Pieter van Dijk*, as a country of "mitigated dualism".

In this respect, Finland differs from the Scandinavian countries (Denmark, Norway and

Sweden) even if the basic position of dualism and the set of available alternative implementation methods are the same. In Finland, all human rights treaties have been incorporated into the domestic legal order, whereas in the other Nordic countries the method of *transformation* has been used as the implementation method of human rights treaties. It is, however, likely that Denmark and in Norway will in the near future incorporate at least the European Convention on Human Rights.

While based on the method of incorporation, the Finnish system contains features of transformation. Several human rights treaties have been implemented by enacting domestic legislation in order to achieve normative harmony with the treaty in question. Two categories of human rights treaties for which this method has been the predominant one are treaties requiring the penalizing of certain acts (such as the Convention against All Forms of Racial Discrimination) and conventions of the International Labour Organisation. Even in these cases the treaty itself has been incorporated through a Statutory Order.

A third method of implementing human rights treaties in Finland is called *reference* in this study. This method is represented by special clauses in domestic pieces of legislation stipulating that international treaties are to be taken into account and, in some cases, given precedence in the application of the law in question. The method is used in other Nordic countries, as well, and *Jan Helgesen* describes it as creating a "*monistic sector*" in an otherwise dualistic legal order.

Relevant Human Rights Instruments

The study is not based on conceptual criteria for "a human right" or "a human rights treaty". In *Chapter I*, a *discursive criterion* is applied for the purpose of delimiting the study, as in fact is done by most editors of compilations of international human rights instruments or most textbook authors in the field of international human rights law. According to this approach, a treaty is regarded as a human rights treaty if it is usually mentioned as such within "the human rights discourse". For the purposes of this study, it was necessary to identify the treaties and other international human rights instruments that are relevant to Finland. This was done in a list presented in Chapter I. It reads as follows:

A. Human Rights Treaties Ratified by Finland
Slavery Convention (1926, Finnish Treaty Series (FTS) 27/27)
Forced Labour Convention (1930, ILO Convention No. 29, FTS 44/35)
Charter of the United Nations (1945, FTS 1/56)
Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention (1948, ILO 87, FTS 45/49)
Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948, FTS 4–5/60)
Right to Organize and Collective Bargaining Convention (1949, ILO 98, FTS 32/51)
Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field (1949, FTS 7–8/55)
Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick and Shipwrecked Members of the Armed Forces at Sea (1949, FTS 7–8/55)
Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War (1949, FTS 7–8/55)
Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (1949, FTS 7–8/55)
Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others (1950, FTS 33/72)
European Convention on Human Rights (1950) and Protocols No. 1–8 (FTS 18–19/90)
Equal Remuneration Convention (1951, ILO 100, FTS 9/63)

Convention relating to the Status of Refugees (1951, FTS 77/68)
Convention on the Political Rights of Women (1953, FTS 30/58)
Protocol amending the Slavery Convention of 1926 (1953, FTS 8/54)
Convention relating to the Status of Stateless Persons (1954, FTS 80/68)
Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery (1956, FTS 17/59)
Convention on the Nationality of Married Women (1957, FTS 32/68)
Abolition of Forced Labour Convention (1957, ILO 105, FTS 17/60)
Discrimination (Employment and Occupation) Convention (1958, ILO 111, FTS 63/70)
Convention against Discrimination in Education (1960, FTS 59/71)
European Social Charter (1961, FTS 43–44/91)
Equality of Treatment (Social Security) Convention (1962, ILO 118, FTS 48/69)
Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages (1962, FTS 50/64)
Employment Policy Convention (1964, ILO 122, FTS 64/68)
Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965, FTS 37/70)
International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966, FTS 6/76)
International Covenant on Civil and Political Rights, and (First) Optional Protocol (1966, FTS 7–8/76)
Protocol relating to the Status of Refugees (1967, FTS 78/68)
Protocol Additional to the Geneva Conventions of 1949 and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (1977, FTS 81–82/80)
Protocol Additional to the Geneva Conventions of 1949 and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (1977, FTS 82/80)
Labour Relations (Public Service) Convention (1978, ILO 151, FTS 15/81)
Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979, FTS 67–68/86)
Workers with Family Responsibilities Convention (1981, ILO 156, FTS 72/83)
Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984, FTS 59–60/89)
European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1987, FTS 16–17/91)
Additional Protocol to the European Social Charter (1988, FTS 43/91)
Convention on the Rights of the Child (1989, FTS 59-60/91)
Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights (1989, FTS 48-49/91)

B. Other Human Rights Instruments

Universal Declaration of Human Rights (1948)
Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe (1975)
Concluding Document of the CSCE Vienna Follow-up Meeting (1989)
Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (1990)
Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1955)
European Prison Rules (1987)

C. Human Rights Treaties Not Ratified by Finland

Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity (1968)
Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid (1973)
Convention against Apartheid in Sports (1985)
Indigenous and Tribal Peoples Convention (1989, ILO 169)
Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990)
Protocol No. 9 to the European Convention on Human Rights (1990)

The list is used to delimit the study in Chapters IV, V and VI. In Chapter IV, the method of domestic implementation for human rights treaties ratified by Finland is analysed. In Chapter V, decisions by Finnish courts or other bodies invoking one or more of the various human rights instruments are reported and analysed. Chapter VI is an analysis of the effects of the instruments on the legislative practice of Finnish Parliament. As Finland has ratified most human rights treaties, it has been possible to exclude the examination of the domestic validity and applicability of customary international law from the study. Some aspects of the problem are, however, raised in Chapters I, II and III.

Comparative Aspects

Chapter III is the comparative part of the book. Two states more "monistic" than Finland, namely the Netherlands and the USA, as well as Finland's three Scandinavian neighbours representing a more "dualistic" pattern than Finland were chosen for comparison. The USA was chosen because of the wide use of its doctrine of self-executing treaties in international human rights law. In addition, a short section on the special characteristics of European Community Law is included, and brief references to several other countries are made, mostly in connection with the domestic status of the European Convention on Human Rights. In the cases of the Netherlands, the USA, Denmark, Norway, and Sweden, the intention was to present a picture of both the legal effects of international human rights norms and of domestic constitutional norms of fundamental rights, with special emphasis on court decisions.

Conclusions drawn from the comparative material include the following.

(a) Both the Netherlands and the USA have strong traditions of applying international treaties in domestic courts. These traditions of direct applicability of international norms are valuable not only for monistic states where international treaties automatically form a part of the law of the land, but also for countries of "mitigated dualism", such as Finland where most treaties are an integral part of the domestic legal order through incorporation. The doctrines of "self-executing" treaties (the USA) and of treaty provisions "binding on everyone" (the Netherlands) seem, however, to entail problems. Neither in the USA nor in the Netherlands has it been possible to develop uniform criteria for the direct applicability of international treaties. Another problem with the doctrines is that they tend to lead to an all-or-nothing approach in which a treaty provision is either of decisive importance or it is simply overlooked as irrelevant.

At least in states with dualistic characteristics there seems to be no proper basis for the application of the US doctrine of self-executing treaties, because the different formulations of various treaty provisions and the different intentions behind these treaties can be taken into account in the selection of the implementation method. Incorporation through an Act of Parliament is advisable in the case of treaties creating enforceable individual rights, whereas transformation is used when the treaty imposes an obligation to penalize certain behaviour. Irrespective of the method of implementation, there are various ways to apply treaty provisions. A treaty provision on the state's obligation to penalize racial discrimination, for instance, can be invoked by a court in the interpretation of domestic criminal legislation (*indirect application* or *interpretative effect*).

(b) Formal domestic validity of international human rights norms is *not* a necessary requirement for their application by domestic courts. The Scandinavian Supreme Courts, especially the Norwegian *Høyesterett*, have developed various methods of invoking international human rights norms that have not been incorporated into the domestic legal

order. In some cases, the treaty provisions have been decisive for the court's judgement. Quite paradoxically, the US practice illustrates the same feature even if domestic validity of international obligations is self-evident because of the monistic nature of the system. The fact that the USA has ratified only a small number of international human rights treaties explains why treaties *not even binding* on the USA have been invoked by courts as evidence of customary international law.

(c) The relationship between international human rights treaties and domestic constitutional rights materially similar to the treaty provisions is a complicated one. The Netherlands and Sweden supply two examples of recent constitutional reforms in which human rights treaties have exerted a considerable influence on the chapter on constitutional rights. At the same time, they illustrate a situation where constitutional reform does not necessarily bring constitutional rights to the forefront: in both countries international human rights treaties are said to be of greater practical importance than the corresponding provisions of the constitution.

A "Model" of Domestic Status Issues

Comparative material was one source of inspiration for *Chapter II*, where a theoretical "model" of the domestic status and application of international human rights treaties is presented. Another source of inspiration was the current discussion in legal theory on the distinction between *rules* and *principles* as two categories of legal norms. The distinction is widely used in Finland where it is usually based on *Ronald Dworkin*'s and *Robert Alexy's* contributions. In this study, the discussion has been further elaborated with the concepts of *norm fragments* and *standards*, following *Jan Helgesen* and, respectively, *Eibe Riedel*. In the study the model has been used to describe the domestic status of human rights treaties in some countries (p. 129), to analyse different methods for invoking treaty provisions in Finnish court decisions (pp. 288-289), and to distinguish between different ways of treaty application in the work of the legislature (p. 331).

Every legal norm is either a rule or a principle. Single provisions in domestic enactments or international treaties can, however, carry more than one norm. Thus the character of a norm as a rule or as a principle cannot be defined on the level of *abstract norms*, in other words, on the basis of a legal text only. The defining of the character of a norm constitutes one phase in its application in a concrete case, where a *concrete norm* is elaborated on the basis of the whole legal order, and subsequently applied.

Rules are applied in an either-or fashion, and it is their scope of application that is the crucial issue. If two rules seem to be in conflict, coherence of the legal order is achieved by interpretation through which the scope of application of one or both of the rules is specified so that conflict is avoided. The maxims of *lex superior*, *lex posterior* and *lex specialis* can be applied for the purpose of specifying the scope of application of rules. Therefore, these maxims are to be classified as rules that are applied in an either-or fashion. Yet the study indicates, with reference to *Hans Kelsen*'s theory of norms and to comparative experience, that the rule of *lex posterior* is neither over-positive nor precise enough to be applied without taking into account axiological factors. Thus, in the Finnish legal order, it is possible to give precedence to a human rights treaty incorporated through an Act of Parliament even over a later Act of Parliament. In the study, this position is supported by the *rule of presumption*, widely used in the Nordic countries: the legislature can be understood to have created a new rule conflicting with a human rights convention and taking precedence on the basis of the *lex*

posterior rule only in cases where such an intention was explicitly expressed when passing the enactment. In fact this construction involves a concretization of the contents of the *lex posterior* rule, and one that also encompasses axiological elements.

Principles are legal norms of a more-or-less character. In their application, the crucial issue is to define the weight of different principles and to optimize the application of each of them. Since principles do not conflict, in the strict sense of the term, coherence of the legal order does not, in their case, require non-application of any of them. The "colliding" principles are weighed against each other, and even the principles which lose in this process remain legal norms relevant in the case. The process of weighing is even more open to the influence of axiological factors than the application of rules. *Lex posterior* and the other maxims for conflict resolving are not applied as rules, but one can speak of corresponding principles surrounding these rules: the relative superiority, subsequency and specifity of a legal norm are all factors increasing the weight of a principle in relation to other principles.

The operation of a human rights norm in a concrete legal decision may vary. The norm may be applied *directly* or *indirectly* (as an interpretative aid). A decision can often be divided into phases where different norms are applied. To cite an example, a decision on the applicability of a rule authorizing expulsion of a foreigner may be followed by the weighing of reasons for and against the expulsion. In order to cover these different ways of application of human rights norms, the concepts of *rule effect* and *principle effect* are used in the study. They refer to the distinction between rules and principles but, at the same time, avoid the simplification of treating the human rights provision as a rule or principle in itself. Rules and principles applied in concrete cases are concrete norms formulated on the basis of the whole legal order. In some cases, the human rights provision may operate as a "whole" norm, but usually the concrete norm to be applied is a combination of *norm fragments* derived from domestic legal provisions and international instruments. As a matter of fact, neither a domestic nor an international norm ever "operates by itself" in a concrete case, as the competence and procedure of the body applying the norm is prescribed by other norms.

In the study, the concept of a *standard* refers to something that lies *outside* the legal order but that, at the same time, is *relevant* to the application of legal norms within the legal order. In the case of the Scandinavian countries, for example, human rights treaties not incorporated into the domestic legal order are standards. They are to be "taken into account" in legal decision-making but they are not "applied" as legal norms. Human rights treaties and even legally non-binding declarations, recommendations and resolutions may, from the point of view of a legal order not formally incorporating the norms in question, serve as external yardsticks for the internal legal order, as standards that have to be met even if the legal basis for this operation is to be found within the legal order. The term *standard effect* refers to this process through which "non-legal" norms or factors receive legal relevance. Through the standard effect the "non-legal" obtains the capacity of a norm fragment which is then applied as one of the elements of a concrete norm, either a principle or a rule. While standards are not legal norms, they may, consequently, have principle effect or rule effect together with other fragments derived from provisions within the legal order.

The model developed in the study is illustrated by *Figures 1 and 2*. In Figure 1, the different arrows indicate various "routes" through which a human rights norm can contribute to the application of legal norms (rules or principles). The screening in Figure 2 illustrates the "extent" to which a human rights norm is applied in a concrete case, which is a combination of several factors. In all other columns except the one for rules, it is not a question of an all-or-nothing matter but, rather, of a more-or-less approach.

Figure 1. The rule effect, the principle effect and the standard effect of human rights norms.

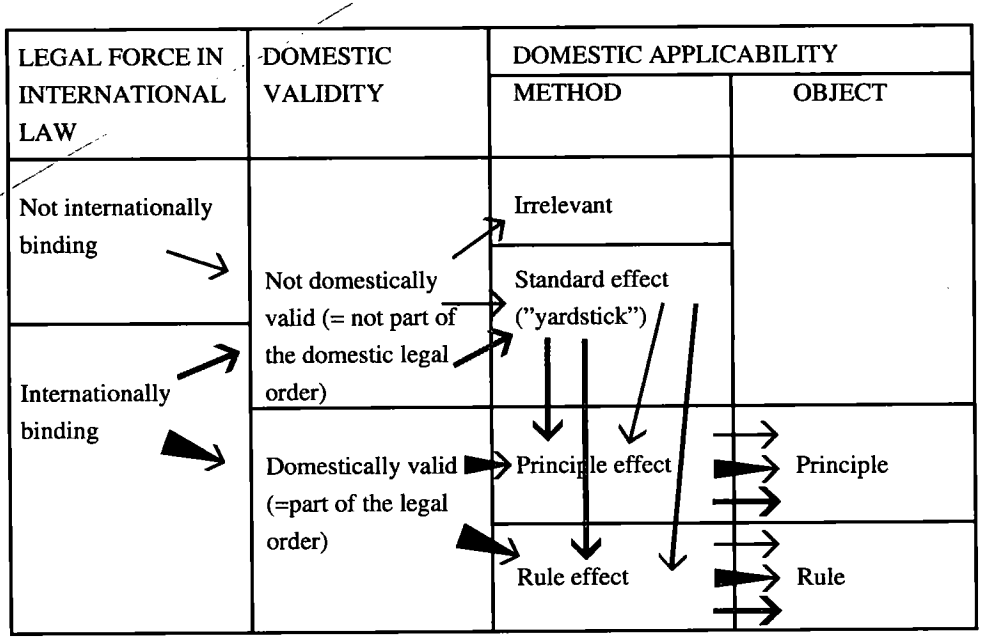


Figure 2. The character of norms applied, either as rules or as principles.

The relationship of the human rights provision to the norm	PRINCIPLES	RULES	The operation of the human rights provision in the decision
not involved	loses in weighing	not applicable	no effect
as a norm fragment	simultaneous optimizing		aid for interpretation
as an important norm fragment		supersedes other norms	direct application
as a norm	wins in weighing		

Finnish Implementation Methods of Human Rights Treaties

In *Chapter IV*, the Finnish implementation methods of various human rights treaties are documented and analysed. The human rights treaties ratified by Finland are divided into four categories.

(i) *ILO Conventions* are placed in a category of their own, because in the Finnish application of Article 19 of the Constitution of the International Labour Organisation, every new convention must be presented to Parliament, irrespective of the fact that Finnish constitutional provisions require Parliamentary procedures only in cases where a treaty is to be concluded by the Government and where Parliamentary consent is needed because of the contents of the treaty. All ILO Conventions listed in Chapter I as human rights treaties have been ratified following the consent of Parliament and incorporated through a Statutory Order only. In some cases, as amendments were made to relevant labour legislation, the method of implementation also contained features of transformation.

(ii) Treaties other than ILO Conventions are divided into three categories according to the time of their ratification, even if no constitutional amendments have been made and no sudden changes can be identified. After World War II, the implementation methods of human rights treaties have undergone a clear evolution representing an increasingly serious approach towards the legal character and domestic applicability of international human rights norms. *In the first period*, human rights treaties were, in most cases, concluded without hearing Parliament. This pattern is quite problematic in the light of constitutional provisions requiring Parliamentary consent in cases where Finland assumes an obligation to uphold certain legislation (Section 33 of the Constitution Act and Section 69, subsection 2, of the Parliament Act). An extreme example of the pattern was the Convention on the Nationality of Married Women. While the Constitution Act had to be amended before concluding the treaty, the Government saw no reason to request Parliamentary consent for accession. The Convention and Protocol on the Status of Refugees and the Convention against Discrimination in Education were other examples of human rights treaties concluded by the President without Parliamentary consent. During the first period, Parliamentary consent was (in addition to certain ILO Conventions) requested only for the UN Charter, the four Geneva Conventions of 1949, and the Genocide Convention.

(iii) Typical of *the second period*, starting approximately at the beginning of the 1970s with the ratification of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, was that consent of Parliament for ratification or accession became regular, although some human rights treaties were still incorporated through a Statutory Order only. The Covenant on Civil and Political Rights, the First Protocol Additional to the 1949 Geneva Conventions, and the Convention on the Elimination of Discrimination against Women were incorporated through an Act of Parliament. In some instances, the legal character of treaty obligations was still underestimated as was the case with the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, described by the Government as (merely) programmatic. In the second period there were no explicit statements by parliamentary or governmental bodies on the direct applicability of treaty provisions in courts.

(iv) The last treaty classified as representing the second period is the Convention on the Elimination of Discrimination against Women. It was incorporated through an Act of Parliament, and the legal character of the obligations was clearly understood as several parts of Finnish legislation were amended prior to ratification, but the direct applicability of the treaty provisions themselves was not yet at this point underlined by the Government or

Parliament. Therefore the statement of the Law Committee of Parliament in connection with the implementation of the Convention against Torture stressing the direct applicability of the treaty provisions (LaVL 1/1989) can be seen as a sign of *a third period.* At the end of the 1980s and the beginning of the 1990s, it has become quite regular that either Government bodies or Parliamentary Committees explicitly mention that a human rights convention incorporated through an Act of Parliament may be and should be directly applied in courts. At the same time, incorporation through an Act of Parliament has become a standard practice as far as human rights treaties are concerned. A recent example is the European Social Charter that was incorporated in this manner and accompanied with a statement by the Social Affairs Committee of Parliament, calling for direct application of the treaty provisions (SoVL 14/1990). This marks a distinct change in thinking from the times of the ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

Some of the conclusions made on the basis of the analysis concerning implementation methods of human rights treaties are as follows.

(a) In the third period, incorporation through an Act of Parliament became the main rule. When, in 1990, the European Convention on Human Rights was ratified, the Constitutional Law Committee of Parliament listed the criteria for Parliamentary consent for the conclusion of treaties and for implementation according to the hierarchical status of an Act of Parliament. These criteria signify a shift from using norm conflicts between existing Acts of Parliament and the treaty provisions as the decisive criterion towards a material criterion. According to the Committee, Parliamentary consent and incorporation through an Act of Parliament were necessary, among other reasons, because "the treaty provisions affect the legal position of the individual in such an essential way that it must, according to an understanding prevailing in Finland, be implemented as an Act of Parliament" (PeVL 2/1990). If this approach is taken seriously, the method of implementation of previous human rights treaties should be reconsidered. Many of the treaties concluded in the first or second period were ratified or acceded to without Parliamentary consent or, after Parliamentary consent, only through a Statutory Order even though they also "affected the legal position of the individual".

(b) Various parliamentary and governmental bodies have, in connection with the conclusion and domestic implementation of several human rights treaties, expressed the opinion that this method of implementation makes the treaty provisions directly applicable by courts and administrative authorities. In a system of "mitigated dualism" such as Finland, the method of domestic implementation is crucial for the manner in which treaty provisions may be applied by courts. Thus, there is no basis for resorting to the US doctrine of self-executing treaties for the purpose of dividing treaty provisions into directly applicable and "non-self-executing" ones. It is clear that the wording of the treaty affects the *concrete methods* of applying its provisions in Finland, but incorporation through an Act of Parliament creates a *presumption* of "full" direct applicability. This does not mean that other treaties are irrelevant for Finnish courts. Incorporation through a Statutory Order makes the treaty, similarly, a part of the domestic legal order. Its hierarchical status within the legal order is, however, defined by the incorporating enactment. This is one justification for reconsidering the method of implementation of earlier treaties.

(c) In Finland, the system of incorporating international treaties through *in blanco* enactments has been criticized ever since the institution was introduced in the early 1920s. The critique, however, needs to be reformulated on the basis of the third period of implementing human rights treaties. As the Finnish system of incorporating Acts of Parliament *in blanco* enables the direct application of treaty provisions by domestic courts and

other authorities, it has important assets in comparison with the transformation method used in other Nordic countries. Especially in the case of treaties establishing international judicial or quasi-judicial bodies that develop their own jurisprudence on the basis of the treaty provisions, it has proved to be impossible to take into account the contents of the treaty through legal amendments passed in a once-and-for-all manner while concluding the treaty. The Finnish system enables *both* amendments to relevant domestic legislation *and* the application of the treaty provisions themselves as norms contained in the domestic legal order.

A conclusion drawn from the study is that the system of *in blanco* incorporation is to be maintained, but it should be further developed. Until now, the incorporation Acts have been general in character, stating only that the treaty provisions which "fall within the domain of legislation" are in force in Finland. It seems to follow from the above statement of the Constitutional Law Committee that the incorporating act should define precisely which treaty provisions, if not the whole treaty, are to have the force of an Act of Parliament in Finland.

Human and Constitutional Rights in Finnish Courts

In *Chapter V*, the application of provisions on constitutional and human rights by Finnish courts, the Parliamentary Ombudsman, the Chancellor of Justice and administrative authorities is analysed. It represents the "core area" of the study, and four features of the Finnish Constitution must be mentioned as starting-points.

(i) Finland has a written constitution with a brief catalogue of fundamental rights (Chapter II of the Constitution Act of 1919 and some scattered provisions elsewhere in the Constitution). Constitutional rights have been understood to be binding primarily on the *legislature*. Parliament has a special body, the Constitutional Law Committee, that hears legal experts and operates as a quasi-judicial body determining the relationship between a proposed bill and the Constitution whenever doubts of the constitutionality of the bill exist. While not formally binding, its statements on the harmony or discrepancy of a bill with the Constitution are generally understood as authoritative. (Section 80 of the Parliament Act includes, however, a possibility for obtaining a binding opinion from the Committee in case the Plenary does not accept the decision of its Speaker.)

(ii) Constitutional provisions are a part of the legal order to be applied by courts and administrative authorities. What remains unsettled in the Finnish constitutional law doctrine is *how* they are to be applied. Section 92 of the Constitution Act includes a provision to the effect that all judges and authorities have a duty not to apply a *Statutory Order* that is in conflict with the Constitution or any Act of Parliament. The Constitution is silent on the issue of the authority of courts to examine the constitutionality of Acts of Parliament, but the prevailing opinion is that Section 92 of the Constitution Act is interpreted as a prohibition of such an examination. However, it has been stressed in the constitutional law doctrine from the beginning of the 1970s and subsequently also by the Constitutional Law Committee of Parliament that all Acts of Parliament shall be interpreted in such a way that conformity with the Constitution is achieved. In everyday court practice constitutional rights have never played a significant part, and even today cases where constitutional provisions have been invoked by Finnish courts remain few in number. The bodies most active in the field are the Parliamentary Ombudsman and the Supreme Administrative Court.

(iii) The legal effects of constitutional rights are further complicated by a system of so-called *exceptional laws*. These are Acts of Parliament conflicting with the Constitution and

therefore enacted through a qualified procedure for constitutional enactments but not formally amending the Constitution. The system is based on Section 95 of the Constitution Act and Section 94 of the Parliament Act, which both contain the word "exception", and on Section 67 of the latter instrument, prescribing the procedure for constitutional enactments. Subsection 2 of the provision includes the possibility of approving an exceptional law in "urgent" cases through a decision of Parliament by a qualified majority of five-sixths, without intervening elections. The system has resulted in a situation where on the one hand the Constitutional Law Committee has been able to uphold a strict interpretation of the Constitution by requiring the use of the qualified procedure but where on the other hand hundreds of exceptional laws have been enacted. There is no requirement of an emergency for resorting to an exceptional law, nor are there any material limits for the derogation from constitutional provisions. As a result, the protection of constitutional rights is often described as *formal* in character (dealing with the proper parliamentary procedure, not the material contents of the rights), and some provisions of the Constitution Act have been characterized as an empty shell for the numerous exceptions that cannot be read from the text of the Constitution itself.

(iv) The three features described above contribute to the relatively limited role of constitutional rights in court practice, but none of them relate to international human rights treaties. As a considerable number of these treaties were incorporated through an Act of Parliament, Section 92 of the Constitution Act explicitly authorizes their direct application and precedence in cases where the domestic provision has a hierarchical status lower than an Act of Parliament. Moreover, in relation to domestic Acts of Parliament, these human rights treaties are of the same status. Human rights treaties were, however, practically never cited in court decisions until the very recent years, probably because of the tradition of not invoking constitutional rights in courts.

In the study, the *direct application approach* of constitutional provisions on fundamental rights is elaborated and defended. According to this approach, constitutional provisions on fundamental rights are to be applied by Finnish courts as being, in principle, of the *same* status as normal Acts of Parliament, because the Constitution makes no distinction in their application by the judiciary. The necessity of taking into account *axiological* factors and the *rule of presumption* excludes the possibility of resolving situations of conflict through a simple reference to the *lex posterior* rule. It is therefore possible, in a concrete case, to set aside the wording of a provision in an Act of Parliament and to give precedence to constitutional rights, provided that there is no evidence that Parliament – which through its Constitutional Law Committee is in Finland the most authoritative interpreter of the Constitution – *intended* to enact a restriction on the right in question. As the intent of the legislature is decisive in the direct application approach, it does not include the possibility of courts examining the *competence* of Parliament. Thus the approach can be kept separate from the power of courts to examine the constitutionality of Acts of Parliament.

An alternative line of argumentation presented in Finnish constitutional law is the *constitution-oriented interpretation approach.* In practical terms this approach does not necessarily lead to results different from those of the above approach, even if the constitution-oriented interpretation approach in principle accepts the wording of the Act of Parliament as the decisive criterion.

The years 1988 to 1991 brought a marked change in the Finnish *human rights culture.* A part of this change is that courts have gradually begun to refer to human rights treaties ratified by Finland. The Parliamentary Ombudsman and the Supreme Administrative Court were, again, in the forefront of the change, but to a growing extent also the Supreme Court and

lower courts have become aware of the legal relevance of international human rights.

As Finnish court cases even mentioning a human rights treaty were virtually nonexistent when the research for this study was started in the autumn of 1987, the author decided to resort to the method of *action research.* In cooperation with individuals, lawyers, groups and organizations active in the field of human rights, several court proceedings were initiated in order to challenge pieces of Finnish legislation or their concrete application. The cases covered such problems as administrative detention without the possibility of court review, restrictions on foreigners' rights, procedural safeguards in criminal cases and some instances of alleged discrimination.

The cases brought about no major breakthrough in the application of international human rights norms by Finnish courts. What seems plausible to assert is that these cases indirectly contributed to the change in the Finnish human rights culture. In several matters the relevant law was amended during the four years of the study – of course, for various reasons. The cases *Vuolanne v. Finland, Torres v. Finland* and *Järvinen v. Finland* resulted in final views of the Human Rights Committee. Some four other cases are pending before either the Human Rights Committee or the European Commission on Human Rights. Apparently individual complaints to international human rights bodies have, for their part, promoted a general awareness among Finnish judges of the fact that decisions by Finnish courts, even the highest ones, *can be* reviewed by international treaty bodies.

Figure 3 below gives an outline of the present situation. It is noteworthy that all except one of the human rights cases are from the period starting in 1988.

Figure 3. Statistics on cases where a decision by the Supreme Court (KKO) or the Supreme Administrative Court (KHO) includes an explicit reference either to Finnish constitutional provisions on fundamental rights or to international human rights treaties (as of 15 June 1991).

	KKO	KHO
Constitutional rights	8	19
Human rights	7	8

These cases, judgments of lower instance courts, as well as relevant decisions by administrative authorities, the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice are analysed in the study with the help of the model described above. Some of the conclusions drawn from the analysis are as follows:

(a) The Supreme Administrative Court has adopted the position of interpreting other enactments in such a manner that harmony with constitutional provisions is achieved. The Court has, over the years, relatively often resorted to Section 92 of the Constitution Act in order to set aside a lower norm than an Act of Parliament (most often an ordinance issued by a local government). In the practice of the Supreme Court Section 92 of the Constitution Act has, on the contrary, played a minor role, and there is not a single example of this Court resorting to the constitution-oriented interpretation approach. The cases in which the Supreme Court has invoked constitutional provisions are very few in number, giving the impression that reference to the Constitution is made only where it has far-reaching influence. In some of its decisions the Court has invoked the Constitution as a justification for deviating from the wording of an Act of Parliament (KKO 1979 II 28, KKO 1981 II 157, and KKO 1984 II 95). In the third case this was done through an argumentation clearly representing the direct application approach supported in the present study. The second one, in turn, came close to an examination of the constitutionality of an Act of Parliament as the Supreme Court can be

understood to have entered into a discussion of the competence of Parliament.

(b) In recent court decisions, constitutional rights and human rights have had both rule effect and principle effect, but the highest courts have almost exclusively relied on the rule effect. It appears, even on the basis of the limited material, that these courts display a tendency of being "rule-oriented" in the sense that fundamental rights are not invoked in cases where they could be resorted to as principles. One type of cases where a more "principle-oriented" approach is needed, are instances of collision between particular human rights of different persons. An example might be the right to protection against racial discrimination versus the right to freedom of expression.

(c) Finnish constitutional or human rights cases may also be classified on the basis of the distinction between direct and indirect application. Treaties incorporated through a Statutory Order alone have been applied in the interpretation of Finnish Acts of Parliament. A single decision by a lower instance administrative court is the sole example of denying the relevance of a human rights treaty mentioned in the decision. Finnish court decisions do not show any sign of acceptance of the US doctrine of self-executing treaties as a basis for distinguishing between directly applicable and "non-self-executing" treaty provisions.

(d) With the limited number of cases referring to human rights treaties, it is not yet possible to conclude whether Finnish courts will use the *lex posterior* rule to decide conflicts between Acts of Parliament and treaties incorporated through an Act of Parliament. As the European Convention on Human Rights was ratified and incorporated as late as 1990, the solution to give precedence to it on the basis of the *lex posterior* rule is probably tempting for the courts. The author of the study comes, however, to a conclusion that the *lex posterior* rule does not have sufficiently a clear basis within the Finnish legal order so as to be applied without taking notice of the requirements for its application. In some Supreme Court decisions the *rule of presumption* has been invoked in connection with constitutional provisions (KKO 1979 II 28 and KKO 1981 II 157). The same line of argumentation could be used in relation to Acts of Parliament passed *after* the incorporation of a human rights treaty: if there is no clear indication of the legislature's intention to enact a law conflicting with the treaty, the legislature must be presumed not to have violated Finland's international obligations. Therefore provisions of the treaty may take precedence over the wording of the domestic enactment.

(e) Human rights norms may take precedence irrespective of the *lex posterior* rule – and, of the *lex superior* rule – also through the implementation method of *reference*. Through this method a "monistic sector" within the otherwise dualistic legal order is created. In Finnish court practice there are so far no precise examples of using this line of argumentation, but one Supreme Court opinion in an extradition case may be understood to refer to a monistic sector (KKO 1990: 167).

(f) Up to now, Finnish courts have not resorted, as *standards*, to international human rights instruments *not* part of the domestic legal order. The Parliamentary Ombudsman has, for his part, in some cases made reference also to the human rights principles of various CSCE documents. There are no legal obstacles to courts of law adopting this approach as well.

Decisions of international bodies established for the application and interpretation of human rights treaties are probably the most important category of human rights standards available to Finnish courts. A judicial or quasi-judicial body established by a human rights treaty obviously is the most authoritative interpreter of the provisions of the treaty in question. While such bodies do not establish *legal norms* which are part of the Finnish legal order, domestic courts can be understood to have an obligation to *take into account* their decisions. As there is

no system of *binding precedents* in the Finnish legal order, the effects of decisions by international bodies result from the duty of all authorities to apply the law *in the correct way*, combined with the role of the international body as the authoritative interpreter of the treaty in question. So far, Finnish courts have not referred to the views of the Human Rights Committee or to the judgments of the European Court of Human Rights, even if the Supreme Court decision KKO 1991: 84 shows that the court was well aware of the ECHR case-law.

Human Rights Treaties and the Legislature

Chapter VI is an analysis of the various ways in which international human rights norms may influence the work of the legislature. The Chapter is introduced by a short evaluation of the corresponding influence of constitutional provisions on fundamental rights. This theme being traditionally the core area of Finnish constitutional law, with a wealth of material available, it has been possible in this study to concentrate on new trends. The challenge presented by international human rights treaties is one of the factors that have, during the 1970s and the 1980s, contributed to a trend towards attaching greater importance to the *material* protection of constitutional rights, compared to the previous purely *formal* approach concentrating on the proper procedure for passing an Act of Parliament (normal procedure or the qualified procedure for exceptional laws). This trend is documented by references to the practice of the Constitutional Law Committee of Parliament.

Another trend is that the Committee, on several occasions in the 1980s, referred to human rights treaties binding on Finland. It emphasized the differences between the influence of constitutional provisions and that of international norms, most explicitly in its opinion PeVL 12/1982. According to the Committee, resorting to the qualified procedure for constitutional enactments does not authorize a derogation from an international treaty because such a derogation would mean a violation of Finland's international obligations. This opinion is in full harmony with established principles of international law. Yet in the same opinion the Committee seemed to argue that human rights treaties cannot affect the interpretation of the Finnish Constitution (*the strong separation thesis*).

In the study this position of the Committee is criticized for over-emphasizing the differences between the effects of constitutional norms and those of international norms. The challenge of human rights treaties is one of the reasons for the shift towards material protection of constitutional rights because of the material connection between domestic and international norms of fundamental rights. Thus it seems impossible to keep the interpretation of constitutional provisions intact from the influence of international norms. Therefore a *weak version* of the separation thesis is accepted in the study.

The opinion of the Constitutional Law Committee indirectly expresses the position that international treaties are binding on Finnish Parliament. This position is approved and elaborated in the study. It follows from the Finnish Constitution that an international treaty cannot, in most cases, be fully implemented without positive measures and abstention from violating the treaty by Parliament. Thus a combination of the international obligations of the Finnish State and the constitutional position of Parliament leads to the conclusion that Parliament is legally bound by human rights treaties to which Finland is a party, irrespective of the method of their domestic implementation. This statement does not undermine the responsibility of other state organs to take into account Finland's international obligations. Even Finnish courts may be understood to be directly, or even without incorporation, influenced by international law to the extent that their constitutional position makes it possible

to impute on them the general obligation of a state to implement a treaty.

As human rights treaties to which Finland is a party are legally binding on Parliament, it is possible to apply the distinction between *rules and principles* also in the analysis of the effects of human rights norms on the legislature. Moreover, with more freedom than the courts to take into account "non-legal" factors, the legislature can make wider use of human rights instruments *not* binding on Finland as *standards* for new legislation.

In Chapter VI, several recent pieces of legislation are analysed for the influence of human rights norms. One situation in which human rights norms have *rule effect* in relation to the legislature is the case of an international treaty body having found a violation that cannot be fully remedied without legislative measures. The cases *Vuolanne* and *Torres*, in which the Human Rights Committee found a violation of article 9, paragraph 4, of the Covenant on Civil and Political Rights, serve as two recent examples of the rule effect: relevant Finnish legislation was rapidly amended (in the *Torres* case, in fact, *before* the final decision by the Committee).

So far examples of the *principle effect* of human rights norms in the work of Finnish Parliament have been difficult to identify, but at least the Economic Committee resorted to weighing in its effort to balance against each other legal safeguards during administrative detention and the treatment and security of a patient when redrafting a Government Bill for a new Mental Health Act (TaVM 6/1990).

The *standard effect* is exemplified by cases in which a Parliamentary Committee justified its proposal to amend a Government Bill by a reference to a human rights instrument *not binding* or *not yet* binding on Finland. The Foreign Affairs Committee (UaVM 27/1982) referred to ILO Convention No. 143 on Migrant Workers, the Law Committee and the Economic Committee to the Convention on the Rights of the Child before its ratification by Finland (LaVM 4/1990 and TaVM 6/1990), and the Law Committee also to the preparations for a convention against eliminating all forms of intolerance and of discrimination based on religion or belief (LaVM 6/1970). The Constitutional Law Committee, in turn, referred to ILO Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples.

In the study the influence of human rights treaties on the legislature is further analysed as *programmes for legislation* and as *standards for constitutional reform.*

Perspectives of Constitutional Reform

In Finland constitutional reforms are under consideration. In 1989 a Governmental Commission was established to revise Chapter II of the Constitution Act relating to fundamental rights and another to reconsider the methods of domestic implementation of international treaties. The mandate of the former Commission included direct references to international human rights treaties as a source of inspiration for the reform. The inspiration does not relate only to the concrete formulations of the various material provisions on fundamental rights but also to the methods of giving legal protection to constitutional rights. The challenges of human rights treaties affect also the reform work on treaty implementation, although economic integration (the European Economic Area and the European Communities) is in the forefront. In the summer of 1991, a third Commission was established for the purpose of reviewing the division of powers between Parliament, President, and Cabinet. Foreign policy, including the conclusion and implementation of treaties, is explicitly mentioned as an area within which the position of Parliament is to be strengthened.

Chapter VII of the study is entitled an epilogue. It is an effort to evaluate the perspectives

of constitutional reform in Finland with respect to constitutional and human rights. The tendency towards stronger legal, and even judicial, safeguards for constitutional and human rights is linked with the issue of proper division of powers between the judiciary and the democratically elected legislature, and to the tendency towards "legalization" (*Verrechtlichung*). The study shows that the growing role of the judiciary emerges as only one of a number of tendencies typical of the present phase of the evolution of modern law. If the legislature is able and willing to control these tendencies, a better protection of constitutional and human rights does not necessarily lead to a shift of competence from the legislature to the judiciary. A shift of competence to the judiciary appears, however, inevitable in case the tendencies towards an overflow of new legislation, towards open-ended framework legislation passing the decision-making power to the executive and to interest groups of corporate nature, and towards the legislature losing its control over the coherence of the legal system become predominant. Even if this were the case it should be noted that the judicial protection of constitutional and human rights would not be the *source* of the change in the division of powers.

In the study the problem of the proper role of the judiciary is approached through a discussion of such authors as *Mauro Cappelletti* and *John Hart Ely*. The position taken in the study can be condensed in three theses.

(a) It is *possible* to secure the legal protection of fundamental rights within a democracy, and *only* within a democracy. Therefore, the question of the relationship between the state and the members of society should be seen as the primary problem. Any solutions to the problems of competence between different state bodies should respect fundamental rights.

(b) The role of the judiciary lies in applying *concrete norms*. This function necessarily includes the power to define the scope of application of *prima facie* conflicting rules and to weigh different principles against each other. The possibility of a constitutional or treaty norm superseding a domestic enactment cannot be totally excluded if fundamental rights are to be protected, but conflicts of competence between the judiciary and the legislature can be avoided if the judiciary exercises restraint and confines its decisions to the application of *concrete norms* in concrete cases. For the judiciary, this means refraining from pronouncements to the effect that Acts of Parliament are "null and void" or, in terms of *abstract norms*, in conflict with international treaties. The rights of an individual can be protected without expressing such general views in court decisions.

(c) The fact that the courts are not democratically elected is *not* an obstacle to their becoming accountable to the people. There is a need to create a "responsive" or "participatory" accountability of the courts and thus to achieve *another type of democratic legitimacy* for them.

SOPIMUSHAKEMISTO

Amerikan valtioiden ihmisoikeussopimus 81 av. 71, 83, 84

Avioliitossa olevan naisen kansalaisuutta koskeva yleissopimus (SopS 32/68) 8, 84, 149-150, 324

Euroopan ihmisoikeussopimus ja 1.-8. lisäpöytäkirjat (SopS 18-19/90) 4 av. 10, 8, 21, 24-26, 33, 35 av. 60, 38-41, 43, 47 av. 93, 49, 51 av. 100, 57-60, 64 av. 21, 65, 67, 68, 83, 88-93, 97, 98, 101-104, 107-116, 119-121, 123-126, 128, 136, 142, 159, 164-169, 172, 181, 183, 184, 190-194, 197, 209, 211, 213, 222, 224-229, 235-240, 247 av. 139, 260-261, 263-265, 267-269, 271, 272, 274, 277-280, 282, 285-287, 288-289, 301, 303, 304, 306-307, 309, 311, 313-323, 326, 327 av. 104, 335-336, 346 av. 27

– 9. lisäpöytäkirja 9, 164 av. 98

Euroopan ihmisoikeustoimikunnan ja ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyihin osallistuvia henkilöitä koskeva eurooppalainen sopimus (SopS 19-20/91) 169

Euroopan neuvoston perussääntö (SopS 21/89) 90

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 166-168

Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 43-44/91) 8, 23 av. 25, 65-67, 89, 90, 107 av. 140, 115, 120, 123-124, 170-172, 264, 271, 319, 325

Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäpöytäkirja (SopS 43/91) 9, 170-172

Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (SopS 16-17/91) 9, 169-170, 227

Geneven I-IV yleissopimukset 1949 (SopS 7-8/55) 8, 84, 144-146, 159, 183, 315

– I-II lisäpöytäkirjat SopS 81-82/80) 9, 84, 146, 159-161

Ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskeva yleissopimus (SopS 33/72) 8, 143 av. 28, 154-155, 232-234

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 67-68/86) 9, 20 av. 14, 162-163, 190, 258, 318, 324-325

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/70) 8, 65, 67, 89, 90, 98 av. 118, 100, 104, 107, 109 av. 143, 111 av. 149, 152-154, 183, 185, 188 av. 164, 190, 194, 230, 234, 265-266, 267, 281 av. 242, 315, 319, 320, 321 av. 83

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) perussäännö (SopS 13/47) 174, 175, 177, 179, 181-182

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä siihen liittyvä (ensimmäinen) valinnainen pöytäkirja (SopS 7-8/76) 9, 10, 14 av. 32, 21, 23-24, 26, 29 av. 38, 32-34, 38, 40-41, 45, 49, 53, 61, 62, 65, 67-69, 81, 83, 84, 89, 90, 92-93, 97, 98-102, 107, 109 av. 143, 111 av. 149, 115, 120, 123, 142, 153 av. 68, 155-160, 163, 172, 183, 191, 195, 211, 213, 223-229, 234-239, 242-250, 255 av. 164, 258, 261-273, 277-280, 282, 284, 285, 287, 288-289, 300, 301, 303-312, 314-326, 328-329, 331, 333 av. 120, 335-336, 346 av. 27

– 2. valinnainen pöytäkirja (SopS 48-49/91) 9, 172

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 59-60/89) 9, 40-41, 81 av. 71, 142, 163-164, 193, 197 av. 4, 226, 227, 272

Naisten ja lasten kaupan ehkäisemistä tarkoittava kansainvälinen yleissopimus (SopS 3/27) ja sen muutospöytäkirja (SopS 26/51) 155

Naisten valtiollisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 30/58) 65, 147, 185

Orjuutta koskeva yleissopimus (SopS 27/27), muutospöytäkirja (SopS 8/54) ja lisäsopimus (SopS 17/59) 8, 143

Pakkotyön poistamista koskeva sopimus (ILO 105, SopS 17/60) 8, 177

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/68) 8, 89, 107 av. 140, 108 av. 141, 150, 185, 226-228, 235, 244, 246-248, 272, 278, 280, 306, 321 av. 83

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva pöytäkirja (SopS 78/68) 9, 75, 81, 84, 150, 185

Pakollista työtä koskeva sopimus (ILO 29, SopS 44/35) 7 av. 19, 8, 176

Pariisin rauhansopimus (SopS 19-20/47) 10 av. 22, 49 av. 97, 141 av. 27, 143-144, 240-241, 256 av. 165, 262 av. 189, 311 av. 60, 321 av. 83, 325

Pöytäkirja Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisten vapauttamisesta velvollisuudesta omata passi sekä oleskelulupa muussa pohjoismaassa kuin kotimaassa oleskellessaan (SopS 17/54) 10 av. 22

Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva eurooppalainen yleissopimus (SopS 32/71) ja sen toinen lisäpöytäkirja (SopS 15/1985) 228-229

Rooman sopimus (Euroopan talousyhteisön perustamissopimus) 116-121

Samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa koskeva sopimus (ILO 100, SopS 9/63) 8, 29, 121 av. 172, 177,

179, 180, 183
Sopimus, joka koskee ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua (ILO 87, SopS 45/49) 8, 90, 176, 311 av. 60, 314
Sopimus, joka koskee itsenäisissä maissa alkuasukkaina ja muiden heimoasteella tai vastaavissa oloissa elävien väestöryhmien suojelua ja auttamista (ILO 107) 102, 124 av. 175, 180
Sopimus, joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltamista (ILO 98, SopS 32/51) 8, 177, 308, 311 av. 60
Sopimus, joka koskee maataloustyöntekijäin yhdistymis- ja kokoontumisvapautta (ILO 11, SopS 13/23) 7 av. 19, 175 av. 128
Sopimus, joka koskee sosiaaliturvan vähimmäistasoa (ILO 102) 316
Sopimus, joka koskee viikkolepoa kauppaliikkeissä ja toimistoissa (ILO 106) 175
Sopimus Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä Pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään muussa pohjoismaassa (SopS 11/87) 10 av. 22
Sopimus Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä passintarkastuksen poistamisesta pohjoismaiden välisillä rajoilla (SopS 10/58) ja lisäsopimus (SopS 47/73) 10 av. 22, 321 av. 83
Sopimus yhtäläisestä vekselilaista (SopS 36/33) 20 av. 15
Suomen ja Neuvostoliiton välillä ystävyydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta tehty sopimus (SopS 17/48) 52, 132
Suomen ja Yhdysvaltojen välinen tulo- ja omaisuusveroja koskeva sopimus (SopS 2/71) 251
Suostumusta avioliittoon, vähimmäisavioikää ja avioliittojen kirjaamista koskeva yleissopimus (SopS 50/64) 8, 148-149
Syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskeva yleissopimus (SopS 59/71) 8, 51 av. 100, 150-152, 183, 185, 300
– sopimuspuolten välillä syntyvien kiistojen sovittelua koskeva pöytäkirja 150 av. 58, 185
Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/76) 6, 8, 10, 14 av. 32, 23 av. 26, 28-29, 49 av. 97, 51, 53, 65-66, 67, 81, 84, 89, 90, 100, 120, 123-124, 142, 153 av. 68, 155-159, 163, 170, 171, 175, 186, 264-265, 271, 278, 298 av. 22, 300, 304, 311 av. 60, 313, 318, 321 av. 83, 323 av. 89, 325, 328-330, 336
Työllisyyspolitiikkaa koskeva yleissopimus (ILO 122, SopS 64/68) 8, 175 av. 128, 178
Työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää koskeva yleissopimus (ILO 111, Sops 63/70) 8, 29, 102, 121 av. 172, 178-179, 230, 267, 308
Valkoisen orjakaupan ehkäisemistä tarkoittava kansainvälinen yleissopimus (SopS 3/27) ja sen muutospöytäkirja (SopS 25/51) 155
Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 32-33/80) 4 av. 11-12, 22, 82, 131 av. 2, 189, 244, 296 av. 18, 297 av. 21, 326 av. 99
Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 80/68) 8, 150, 268
Valtiottomuuden vähentämistä koskeva yleissopimus 84
Villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus (SopS 44-45/76, muut. SopS 48/79) 234
Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja (SopS 1/56) 4 av. 9 ja av. 11, 6 av. 16, 7, 8, 63, 76, 78-79, 84, 146, 147 av. 45, 183, 256 av. 165, 311 av. 60, 321 av. 83
Yhteistoiminnasta siviili-ilma-alusten kaappausten ehkäisemiseksi Suomen ja Neuvostoliiton välillä tehty sopimus (SopS 41/75) 225-228
Yleissopimus apartheid-rikoksen ehkäisemisestä ja rankaisemisesta 9
Yleissopimus apartheidin vastustamisesta urheilun alalla 9
Yleissopimus Euroopan neuvoston erioikeuksista ja vapauksista (SopS 80/89) ja 5. lisäpöytäkirja 189
Yleissopimus, joka koskee itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja (ILO 169) 9, 11 av. 23, 180-181, 265-266, 319-320
Yleissopimus, joka koskee julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä (ILO 151, SopS 15/81) 9, 180, 182
Yleissopimus, joka koskee maaseudun työntekijäjärjestöjä ja niiden osuutta taloudellisessa ja sosiaalisessa kehityksessä (ILO 141, SopS 45/78) 175 av. 128
Yleissopimus, joka koskee perheenhuoltovelvollisten mies- ja naistyöntekijöiden mahdollisuuksia ja yhdenvertaista kohtelua (ILO 156, SopS 72/83) 5 av. 13, 9, 121 av. 172, 180
Yleissopimus, joka koskee samanlaisen sosiaaliturvan myöntämistä ulkomaalaisille kuin maan omille kansalaisille (ILO 118, SopS 48/69) 8, 175 av. 128, 178, 182, 185
Yleissopimus, joka koskee siirtolaisuuteen liittyviä väärinkäytöksiä sekä ulkomaalaisten työntekijöiden yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhtäläisen kohtelun edistämistä (ILO 143) 315, 321 av. 84, 324
Yleissopimus, joka koskee työntekijäin edustajien suojelua ja heidän toimintansa helpottamista (ILO 135, SopS 84/76) 175 av. 128
Yleissopimus joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi (SopS 4-5/60) 8, 81 av. 71, 84, 89, 107, 147-148, 183, 185, 315
Yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59-60/91) 9, 52 av. 106, 172-173, 190-191, 262 av. 187, 315, 316, 319, 321 av. 84
Yleissopimus siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä suojelemisesta 9, 174, 321 av. 84
Yleissopimus vanhentumissäännösten soveltumattomuudesta sotarikoksiin ja rikoksiin ihmisyyttä vastaan 9, 315

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

A. Kansainväliset tuomioistuimet ja valvontaelimet

Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin (Permanent Court of International Justice)

Exchange of Greek and Turkish Populations (PCIJ 1925 Series B 10); 22
Danzig Railway Officials (PCIJ 1928 Series B 15); 63, 79
Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory (PCIJ 1932 Series A/B nro 44); 22

Kansainvälinen tuomioistuin (International Court of Justice)

Barcelona Traction, Light and Power Co. Ltd. (ICJ Reports 1970); 5-6

Ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee)

Aumeeruddy-Cziffra et al. v. Mauritius (35/1978, Human Rights Committee 1985 s. 67-71); 308
Hartikainen v. Suomi (40/1978 Human Rights Committee 1985 s. 74-76); 158 av. 84, *310*, 335
Fals Borda et al. v. Kolumbia (46/1979, Human Rights Committee 1985 s. 127-130); 308
Consuelo Salgar de Montejo v. Uruguay (64/1979, Human Rights Committee 1985 s. 139-146); 308
Broeks v. Hollanti (172/1984, Report 1987 s. 139-150); 69
Danning v. Hollanti (180/1984, Report 1987 s. 151-159); 69
Zwaan-de Vries v. Hollanti (182/1984, Report 1987 s. 160-169); 69
Delgado Páez v. Kolumbia (195/1985, CCPR/C/39/D/195/1985, Report 1990 II s. 43-49); 319
Kitok v. Ruotsi (197/1985, Report 1988 s. 221-230); 265
A. ja S. N. v. Norja (224/1987, Report 1988 s. 248-249); 99
Vuolanne v. Suomi (265/1987, Report 1989 s. 249-258); 142, 191, 238-239, 267, *308-309*, 310, 326, 335
Torres v. Suomi (291/1988, CCPR/C/38/D/291/1988, Report 1990 II s. 96-100); 264, *309*, 310, 326, 335, 348 av. 34
Järvinen v. Suomi (295/1988, CCPR/C/39/D/295/1988, Report 1990 II s. 101-105); 310
Lindgren ym. v. Ruotsi (298/1988, CCPR/C/40/D/298/1988, ilmestyy Report 1991); 191
Hjord ym. v. Ruotsi (299/1988, CCPR/C/40/D/299/1988, ilmestyy Report 1991); 191

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (European Court of Human Rights)

Neumeister (27.6.1968 A 8); 326
De Wilde, Ooms ja Versyp (18.6.1971 A 12); 61 av. 12, 326
Golder (21.2.1975 A 18); 61 av. 12
Swedish Engine Drivers' Union Case (6.2.1976 A 20) 25, 90
Engel ym. (8.6.1976 ja 23.11.1976 A 22); 61 av. 12
Kjeldsen, Busk Madsen ja Pedersen (7.12.1976 A 23); 111-112
Irlanti v. Yhdistynyt Kuningaskunta (18.1.1978 A 25); 25
Sunday Times (26.4.1979 A 30); 235, 303 av. 36
Marckx (13.6.1979 A 31) 68, 319
Airey (9.10.1979 A 32); 319
Artico (13.5.1980 A 37); 319
Guzzardi (6.11.1980 A 39); 93
Young, James ja Webster (13.8.1981 A 44); 22 av. 22, 114, 191-192, 319
Eckle (15.7.1982 A 51); 68
Sporrong ja Lönnroth (23.9.1982 A 52); 91-92
Silver ym. (25.3.1983 A 61); 25
Öztürk (21.2.1984 A 73 ja 23.10.1984 A 85); 307

X. ja Y. v. Hollanti (26.3.1985 A 91); 191-192, 319
James ym. (21.2.1986 A 98); 25-26
Lithgow ym. (8.7.1986 A 102); 26
Lingens (8.7.1986 A 103); 104
Unterpertinger (24.11.1986 A 110); 103, 225 av. 79, 285
Pudas (27.10.1987 A 125 A); 92
Bodén (27.10.1987 A 125 B); 92
Ekbatani (26.5.1988 A 134); 93
Hauschildt (24.5.1989 A 154); 113-114
Tre Traktörer (7.7.1989 A 159); 92
Allan Jacobsson (25.10.1989 A 163); 92
Kostovski (20.11.1989 A 166); 103
Håkansson ja Sturesson (21.2.1990 A 171); 92
Mats Jacobsson (28.6.1990 A 180 A); 92, 307
Skärby (28.6.1990 A 180 B); 92
E. v. Norja (29.8.1990 A 181); 104
Cossey (27.9.1990 A 184); 286 av. 263
Darby (23.10.1990 A 187); 261 av. 182

Euroopan ihmisoikeustoimikunta (European Commission of Human Rights)

Iversen v. Norja (1468/62); 101
Irlanti v. Yhdistynyt Kuningaskunta (5310/71); 191 av. 171
Darby v. Ruotsi (11581/85); 261
M. & Co. v. Saksan liittotasavalta (13258/87); 120-121
X. ja Y. v. Yhdistynyt Kuningaskunta (14229/88); 192 av. 172
Chrysostomos, Papachrysostomou ja Loizidou v. Turkki (15299/89, 15300/89 ja 15318/89); 4 av. 10, 5 av. 14
Kozlov v. Suomi (16832/90); 228

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (European Court of Justice)

Costa v. ENEL (6/64, European Court Reports 1964 s. 585-615); 117
Nold II (4/73, Common Market Law Reports 1974: 2 s. 338-355); 119, 120
Defrenne II (43/75, Common Market Law Reports 1976: 2 s. 98-129); 120
Kent Kirk (63/83, Common Market Law Reports 1984: 3 s. 522-539); 119-120

B. Suomalaiset tuomioistuimet ja valvontaelimet

Eduskunnan oikeusasiamies

EOAK 1930 s. 21; 266 av. 204
EOAK 1968 s. 21-25; 270
EOAK 1971 s. 37; 269
EOAK 1976 s. 78-81; 267
EOAK 1979 s. 149-154; 270 av. 214
EOAK 1982 s. 29-30 (4.10.1982 Dnro 1186/82); 267
EOAK 1986 s. 41-45; 270
EOAK 1987 s. 30-31; 267
EOAK 1988 s. 57-62 (4.5.1988 Dnro 92/4/88); 273
EOAK 1988 s. 157-158 (15.6.1988 Dnro 694/4/88); 41, *271*, 288-289
EOAK 1988 s. 158-160 (14.7.1988 Dnro 718/4/88); 273
EOAK 1988 s. 160-166 (18.8.1988 Dnro 1389/4/87); 41, 272
EOAK 1988 s. 68-80 (9.11.1988 Dnrot 757 ja 1178/4/86); 270
EOAK 1989 s. 47-52 (31.3.1989 Dnro 413/4/89); 268
EOAK 1989 s. 54-68 (14.4.1989 Dnro 1858/4/87); 272
8.5.1989 Dnro 890/2/88; 41, 272
21.9.1989 Dnro 865/4/89; 267 av. 207
EOAK 1989 s. 22-24 (26.9.1989 Dnro 357/4/89); 272 av. 219
EOAK 1989 s. 41 (21.12.1989 Dnro 685/4/87); 270
EOAK 1989 s. 88-93 (27.12.1989 Dnro 796/4/87); 273 av. 223
9.1.1990 Dnro 905/4/89; 41, 272 av. 220
18.5.1990 Dnro 709/4/88; 268
24.8.1990 Dnrot 1021 ja 1030/4/88; 271
24.9.1990 Dnro 1063/4/90; 268
21.12.1990 Dnro 328/2/88; 273
15.2.1991 Dnro 289/2/91; 270
23.4.1991 Dnro 141/4/89; 271-272

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

PeVM 8/1931 vp.; 340
PeVM 40/1945 vp.; 147 av. 48
PeVL 1/1959 vp.; 147-148
PeVM 33/1961 vp.; 179
PeVL 8/1961 vp.; 294 av. 12
PeVL 2/1971 vp.; 205 av. 23, 206 av. 29, 291 av. 3
PeVL 3/1973 vp.; 325-326, 333 av. 120
PeVL 7/1978 vp.; 319
PeVL 5/1979 vp. 140
PeVM 10/1980 vp.; 294
PeVM 30/1980 vp.; 294
PeVL 2/1980 vp.; 159-160
PeVL 5/1981 vp.; 291
PeVL 7/1981 vp.; 292 av. 8, 293
PeVL 12/1982 vp. s. 13, 22, 37, 151, 204, 210, 244, 255 av. 162, 284 av. 255, 286 av. 266, 293, *295-304*, 313, 314, 321-322, 325, 332, 333 av. 119
PeVL 13/1982 vp.; 204, 255 av. 162, 293
PeVL 16/1982 vp.; 196, 292
PeVL 17/1982 vp.; 196, 292

PeVL 16/1983 vp.; 293
PeVL 2/1984 vp.; 152, 167, 182, 183 av. 150
PeVL 4/1984 vp.; 292, 294
PeVM 9/1985 vp.; 294
PeVL 10/1985 vp.; 301 av. 30
PeVL 13/1985 vp.; 197, 202, 291, 292
PeVL 19/1985 vp.; 190 av. 167
PeVL 2/1986 vp.; 196, 292 av. 5, 294
PeVL 4/1986 vp.; 292, 293, 306, 307
PeVL 14/1986 vp.; 294 av. 13
PeVL 15/1986 vp.; 302 av. 33
PeVL 2/1987 vp.; 294, 313
PeVL 4/1987 vp.; 293
PeVM 3/1988 vp.; 142, 163, 196-197, 209, 260, 298 av. 22, 300-301, *304*, 305, 322 av. 86, 327, 329, 332
PeVM 4/1988 vp.; 294
PeVL 6/1988 vp.; *196*, 246, 292, 311, 318
PeVM 1/1989 vp.; 329
PeVL 6/1989 vp.; 293 av. 9
PeVL 7/1989 vp.; 293
PeVL 10/1989 vp.; 197
PeVL 11/1989 vp.; 293
PeVL 14/1989 vp.; 313-314
PeVM 15/1990 vp. 132, 151, 152 av. 63, 182, 197, 243 av. 126, 323-324, 348 av. 35
PeVM 16/1990 vp.; 301
PeVL 2/1990 vp. s. 13, 28, 47, 132, 136, 137, *165-167*, 171, 172, 181-182, 183, 184, 193, 197, 199, 201, 202, 209, 210, 227, 235, 240 av. 119, 260, 274, 278, 284, 285, 286 av. 266, 300, 301, 322, 327, 332, 333, 335, 343
PeVL 3/1990 vp.; 181, 319, 320 av. 78
PeVL 5/1990 vp.; 166 av. 102
PeVL 6/1990 vp.; 320
PeVL 10/1990 vp.; 196, 206 av. 29, 293, 301, *314*, 322, 332
PeVL 11/1990 vp.; 292 av. 8, 322 av. 88, 332 av. 116
PeVL 12/1990 vp.; 320
PeVL 18/1990 vp.; 132, 136, 137-138, *166-168*, 171, 172 av. 122, 181-182, 184, 343
PeVM 4/1991 vp.; 343

Korkein hallinto-oikeus (KHO)

1935 II 2657; 255 av. 164, 261 av. 185
1948 I 23; 255 av. 164, 261 av. 185
1948 II 27; 255 av. 164
1949 II 142; 255 av. 164, 261 av. 185
1950 II 85; 260, 280 av. 238
1952 II 597; 257 av. 172
1953 I 7; 211 av. 35, 257 av. 168
1954 II 634; 211 av. 35, 257 av. 168
1955 I 32; 257 av. 172
1955 II 53; 257 av. 172
1955 II 134; 256 av. 166
1955 II 779; 257 av. 172
1956 II 562; 257 av. 173
1958 II 243; 258
1959 I 13; 254 av. 159, 274 av. 225
1963 II 206; 254 av. 159
1963 II 644; 255 av. 161, 280 av. 238
1967 II 6; 255 av. 164
1968 II 104; 254 av. 159
1969 II 45; 254, 280 av. 238
1972 II 73; 257 av. 169
1972 II 154; 258
1973 II 57; 257 av. 173
1974 II 31; 231 av. 101, *251-252*, 274 av. 225, 275, 280 av. 238, 282 av. 250, 283 av. 252, 284, 339 av. 4
1975 II 53; *257*, 275, 276 av. 229, 280 av. 238
1976 II 17; 257 av. 172
1976 II 18; 257 av. 173
1976 II 27; 257 av. 169
1977 II 24; 257 av. 168-169
1977 II 71; 255-256
17.1.1977 T 107; 255 av. 164
1978 II 6; 257 av. 170
1978 II 29; 254 av. 159
1979 I 3; 257 av. 170
1979 I 4; 241 av. 121, *242-244*, 245, 251, 258, 275, 276, 277, 280
1979 II 28; 251, *253-254*, 274, 275
1979 II 42; 257 av. 169
1979 II 89; 257 av. 173
1980 I 2; *251*, 252, 253, 280 av. 238, 283 av. 252
14.4.1981 T 2227; 255 av. 164
28.8.1981 T 3657; 256 av. 165
1982 I 1; 257 av. 174, 284
1982 I 2; *256*, 270 av. 214, 276 av. 229, 280 av. 238
1982 II 2; 251, *252-253*, 280 av. 238
1982 II 6; 251, *253*, 280 av. 238, 283 av. 252
1983 I 1; *258-259*, 280 av. 238, 281
1983 II 15; *254-255*, 275, 280 av. 238
1983 II 36; 257 av. 170
1983 II 75; 257 av. 170
1983 II 89; 257 av. 168
1983 II 515; 251
1984 II 48; 256 av. 167
1984 II 100; 259-260, 280 av. 238
1985 II 50; 257 av. 171
1985 II 54; 204, *255*, 280 av. 238, 285
1986 I 2; 258
1986 II 33; 257 av. 172
27.11.1987 T 5285; 254 av. 159
1988 A 48; 142, 158, 241 av. 121, *244-246*, 251, 276, 277, 278, 280, 284, 288-289
1988 A 49; 142, 227 av. 89, *246-248*, 260, 277, 278, 280, 288-289
8.11.1988 T 4462; *248*, 277, 280, 288-289
1989 A 12; *249-250*, 251, 275, 277, 278, 280 av. 241, 281, 284
11.1.1989 T 102; *248-249*, 260, 280 av. 240, 288-289
18.10.1989 T 3632; 258
1990 A 125; *245-246*, 260, 262 av. 190, 276, 277, 278, 280, 283, 284, 288-289, 339 av. 4
25.1.1990 T 287; 258
25.1.1990 T 284; 258
12.2.1990 T 487; 249
8.5.1991 T 1511; 212 av. 39
17.5.1991 T 1666; 215

Korkein oikeus (KKO)
1926 I 38; 230 av. 94
1927 I 31; 214 av. 45, *218 av. 56*, 279 av. 236
1928 II 321; 218 av. 56, 279 av. 236
1929 I 42; 198 av. 9, 211 av. 34, 217 av. 53, *219*, 243, 276, 279
1937 I 44; 222
1937 II 129; 230 av. 95
1944 II 157; 230 av. 94
1952 II 74; 212 av. 37, *214*, 231, 267 av. 205, 269, 282
1958 II 28; 230 av. 95
1963 II 76; 230 av. 95
1967 II 100; 230 av. 95
1970 II 66; 230 av. 95
1971 I 2; 219 av. 60, 259 av. 179, 275, 279
1973 II 24; 230 av. 93
1973 II 73; *220-221*, 231, 269, 274, 275, 276, 279, 282
7.9.1973 nro 1079; 231 av. 101, 252 av. 150, 282
1976 II 52; *221-222*, 274, 279 av. 236
1977 II 35; 230 av. 95
1977 II 112; 230 av. 96
1977 II 113; 230 av. 96
1978 II 45; 230 av. 96
1979 I 1; 230 av. 96
1979 II 28; 214-215, *216-217*, 274, 275, 279, 284
1980 II 121; 217 av. 54
1981 II 33; 230
1981 II 157; 198 av. 9, 202, 216, *217-219*, 243, 274, 276, 279
1981 II 165; 230 av. 96
1983 II 159; 339 av. 4
1984 II 95; 202, 217 av. 52, 218 av. 58, *219-220*, 274, 275, 276, 279 av. 236
1984 II 188; 230 av. 95
1986 II 25; 230 av. 95
1987: 136; 230 av. 95
1988: 3; 230 av. 95
14.10.1988 R 88/469; 222 av. 69
8.12.1988 R 88/684; 222 av. 69
1989: 97; 234
3.3.1989 R 88/816; 222 av. 69, 225
1990: 67; 223-224, 274
1990: 93; *225-228*, 276, 277, 278, 279, 284, 288-289
1990: 151; 259 av. 179
1990: 167; *228-229*, 230, 277, 279, 281, 282 av. 245, 288-289
21.2.1990 R 89/725; 222 av. 69, 234 av. 107, 278 av. 234
23.2.1990 R 90/66; 222 av. 69
9.8.1990 H 90/220; *225-228*, 276, 277, 278, 279, 284, 288-289
21.11.1990 H 90/350; *225-228*, 276, 277, 278, 279, 282, 284, 288-289
1991: 81; 234, 277
1991: 84; 213 av. 44, *224-225*, 230, 241, 277, 278, 279, 285
1991: 86; 258 av. 177
20.2.1991 H 90/422; *225-228*, 276, 277, 278, 279, 284, 288-289
26.3.1991 R 91/45; 222 av. 69

Valtioneuvoston oikeuskansleri
OKaK 1929 s. 110-111; 267 av. 205
OKaK 1949 s. 32-43; 214 av. 46, 267 av. 205, 268-269
OKaK 1981 s. 65-66; 259 av. 178
7.3.1983 Dnro 1417/a 1982; 269 av. 211
17.12.1984 Dnro 736/a 1984; 269 av. 213
OKaK 1988 s. 78-79; 268 av. 209
OKaK 1988 s. 108-113; *269*

Muut tuomioistuimet ja hallintolainkäyttöelimet
Helsingin hovioikeus 2.5.1957 R 1955 IX/397/797; 211 av. 35
Helsingin hovioikeus 27.12.1988 R 1987/2342; 232 av. 102
Helsingin hovioikeus 11.4.1989 R 87/2289; 237-238
Helsingin hovioikeus 19.9.1989 R 88/551; 234-235, 278 av. 234
Helsingin hovioikeus 14.12.1989 R 89/1035; 235 av. 109
Helsingin hovioikeus 27.6.1991 R 89/810; *232*, 269 av. 212, 282 av. 249
Helsingin kaupunginhallitus 28.1.1991 § 236; 264-265
Helsingin maistraatti 14.6.1989 nro 20; *261-262*, 277, 283
Helsingin raastuvanoikeus 16.9.1987 R 86/8017; 232-233
Helsingin raastuvanoikeus 8.3.1989 R 88/2111; 269 av. 212, 282 av. 249
Helsingin raastuvanoikeus 4.4.1989 R 89/646; 235
Helsingin raastuvanoikeus 19.4.1990 S 89/4382; 45, *238-239*, 283
Helsingin raastuvanoikeus 16.4.1991 S 90/5847; 239
Itä-Suomen hovioikeus 16.6.1972 R 1971/374/13; 231-232, 282
Itä-Suomen hovioikeus 28.6.1991 R 90/996; 232
Lapin lääninhallitus 10.5.1991 U 336; 265
Naantalin raastuvanoikeus 15.5.1978 § 207; 240-241
Oulun raastuvanoikeus 3.12.1990 S 89/162; 240
Rovaniemen hovioikeus 19.10.1979 R 79/272; 231 av. 99
Rovaniemen hovioikeus 31.7.1990 R 90/63; 236-237, 283
Rovaniemen hovioikeus 4.12.1990 R 90/254; 238
Rovaniemen kihlakunnanoikeus 23.11.1989 R 89/999; 237 av. 112
Rovaniemen kihlakunnanoikeus 24.9.1990 SO 90/13; 238
Turun arkkihiippakunnan tuomiokapituli

13.3.1991 nro 1/91; 179 av. 142, *260-261*, 283, 288-289
Turun hovioikeus 2.2.1978 (1977 S 5 Nli); 241 av. 120
Turun hovioikeus 19.6.1989 nro 1205; 223
Turun raastuvanoikeus 21.3.1988 R 87/2917; 223
Uudenmaan lääninoikeus 31.10.1989 nro 1590/II; *262*, 277, 283 av. 251
Uudenmaan lääninoikeus 22.1.1991 nro 7225/5400/90; 263
Uudenmaan lääninoikeus 22.1.1991 nro 7226/5400/90; 263
Vaasan hovioikeus 26.6.1951 VSD nro 5/50; 231, 282
Vaasan hovioikeus 27.10.1989 R 89/354; 236, 277 av. 230
Vaasan hovioikeus 12.6.1990 R 89/1495; 235-236, 277
Vaasan hovioikeus 30.11.1990 S 89/420; 239-240
Vakuutusoikeus 11.10.1990 nro 3998/90/2685; 265-266

C. Ulkomaiset tuomioistuimet

Hollannin korkein oikeus (Hoge Raad)

7.11.1892; 58
1.6.1956 NTIR 6 (1959) s. 399-402; 64 av. 21
10.12.1957 NJ 1958 nro 176 s. 382-387; 58-59
24.2.1960 NTIR 8 (1961) s. 285-286; 64 av. 21
28.11.1961 NTIR 11 (1964) s. 83-85; 60, 64 av. 21
8.12.1961; 59 av. 3
19.1.1962 NJ 1962 nro 107 s. 417-425 (myös Arnhemin valitustuomioistuin); 60
4.5.1965; 59 av. 3
24.1.1967 NJ 1967 nro 270 s. 747-755; 58
8.11.1968 (*Portalon*) NTIR 6 (1969) s. 97-98; 65
18.1.1980 NYIL 13 (1982) s. 363-364; 68
4.6.1982; 67
1.7.1983 NJ 1984 nro 161 s. 627-634; 67-68
2.12.1983 NJ 1984 nro 164 s. 639-643; 68
4.5.1984; 68 av. 33
12.10.1984 NYIL 17 (1986) s. 251-252; 68-69
10.5.1985 NJ 1986 nro 5 s. 23-27; 68
21.3.1986; 68 av. 33

Hollannin muut tuomioistuimet

Sosiaaliturva-asioiden ylituomioistuin (Centrale Raad van Beroep) 5.1.1988 NJCM Bulletin 13-2 (1988) s. 98-104; 69
Sosiaaliturva-asioiden ylituomioistuin (Centrale Raad van Beroep) 16.2.1989 NJCM Bulletin 14-4 (1989) s. 452-458; 66 av. 27
Maastrichtin aluetuomioistuin 14.11.1977 Verkeersrecht 1979 nro 76 s. 303-304; 67

Norjan korkein oikeus (Høyesterett)

Rt 1918 s. 401-427; 94
Rt 1945 s. 13-20; 100
Rt 1945 s. 232-235; 100
Rt 1954 s. 573; 103
Rt 1954 s. 858; 103
Rt 1961 s. 1350-1354; 101
Rt 1966 s. 476-488; 101
Rt 1974 s. 935-949; 101, 103
Rt 1976 s. 1-36 (*Kløfta*); 95-96
Rt 1977 s. 114-120; 104
Rt 1977 s. 1207-1210; 101
Rt 1978 s. 662-664; 101
Rt 1979 s. 1079-1083; 102
Rt 1981 s. 770-780; 101
Rt 1982 s. 241-350 (*Alta*); 101, *102*, 124 av. 175
Rt 1983 s. 1004-1024; 95, 102
Rt 1984 s. 1175-1183; 103
Rt 1985 s. 1444-1445; 101, 103
Rt 1986 s. 1250-1262; 102
Rt 1987 s. 1285-1288; 101, 103
Rt 1987 s. 1318; 103
Rt 1990 s. 257-269; 104
Rt 1990 s. 312-319; 103
Rt 1990 s. 319-324; 103
Rt 1990 s. 380-382; 102
Rt 1990 s. 599-602; 103-104

Ruotsin korkein oikeus (Högsta domstolen)

NJA I 1964 s. 471-475; 86 av. 81
NJA I 1973 s. 423-429; 90-91
NJA I 1981 s. 1-253 (*Skattefjällmålet*); 86
NJA I 1981 s. 1205-1215; 91
HD 1984:170 (NJA I 1984 s. 903-911); 92-93, 228
NJA I 1986 s. 428-432; 86 av. 82
HD 1988: 108 (NJA I 1988 s. 572-574); 93
HD 1989: 6 (NJA I 1989 s. 20-27); 86 av. 82
HD 1989: 28 (NJA I 1989 s. 131-137); 93

Muut Ruotsin tuomioistuimet

Regeringsrätten RÅ 1974 s. 121-122; 91
Svean hovioikeus NJA I 1963 s. 284-286; 91
Svean hovioikeus SvJT 1964: 11 s. 19-21; 91
Työtuomioistuin (Arbetsdomstolen) AD 1972 nr 5 s. 75-91/s. 25 av. 28, 90

Tanskan korkein oikeus (Højesteret)
UfR 1971 s. 299-307; 106
UfR 1972 s. 903; 105 av. 133
UfR 1984 s. 985-990; 112
UfR 1985 s. 1080-1081; 113
UfR 1986 s. 871; 114-115
UfR 1986 s. 898-917; 114
UfR 1989 s. 302-304; 114
UfR 1989 s. 399-402; 107 av. 139
UfR 1989 s. 928-929; 114
UfR 1990 s. 13-21; 114
UfR 1990 s. 181-187; 113-114

Kööpenhaminan alioikeus
25.4.1966 nro 21472/1965 I; 110 av. 147

Yhdysvaltojen korkein oikeus (Supreme Court)
Ware v. Hylton 3 U.S. (3 Dallas) 199 (1796); 73, 77 av. 58
Marbury v. Madison 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803); *71-72*, 200, 203 av. 22, 339-340
Murray v. Schooner Charming Betsy 6 U.S. (2 Cranch) 64 (1804); 76
Foster v. Neilson 27 U.S. (2 Peters) 253 (1829); 63, 77-78, 79
United States v. Percheman 32 U.S. (7 Peters) 51 (1833); 78, 79 av. 65
Hauenstein v. Lynham 100 U.S. 483 (1879); 74
Head Money Cases 112 U.S. 580 (1884); 74
Bartram v. Robertson 122 U.S. 116 (1887); 78
Whitney et al. v. Robertson 124 U.S. 190 (1888); 74, 78
Chae Chan Ping v. U.S. 130 U.S. 581 (1889); 74-75
The Paquete Habana 175 U.S. 677 (1900); 76-77
Missouri v. Holland 252 U.S. 416 (1920); 73-74
Asakura v. City of Seattle et al. 265 U.S. 332 (1924); 76
Cook v. U.S. 288 U.S. 102 (1932); 75, 126
Oyama et al. v. California 322 U.S. 633 (1948); 76
Reid v. Covert 354 U.S. 1 (1957); 74 av. 51, 75-76
People of Saipan ex rel. Guerrero v. United States Department of Interior 420 U.S. 1003 (1975); 502 F.2d 90 (9th Circuit 1974); 78

Yhdysvaltojen muut tuomioistuimet
Taylor v. Morton 23 Fed. Cas. 784 (C.C.D. Massachusetts 1855); 74
Sei Fujii v. California 242 P.2d 617 (1952); 63, 78-79, 81
Diggs v. Dent 14 International Legal Materials 797 (1975); 80 av. 67
United States v. Postal 589 F.2d 862 (5th Circuit 1979); 80 av. 68
Doe v. Plyler 458 F.Supp 569 (E.D. Texas 1978); 628 F.2d 448 (5th Circuit 1980); 82 av. 73
Fernandez v. Wilkinson 505 F.Supp 787 (1980); 83
Filartiga v. Pena-Irala 630 F.2d 876 (1980); 83

Muut maat
Belgian *Cour de Cassation*: *Le Ski* 27.5.1971; 122
Italian *Corte costituzionale*: *Granital* 8.6.1984 nro 170; 117-118
Ranskan *Conseil Constitutionnel*: 21.10.1988 nro 88-1082; 128
Ranskan *Conseil d'Etat*: *Nicolo* 20.10.1989; 128
Saksan liittotasavallan *Bundesverfassungsgericht*: 26.3.1987; 126, 128

ASIAHAKEMISTO

Abortti 95 av. 110, 102, 255 av. 164
abrogaatio 29 av. 37
abstrakti oikeusnormi ks. normi
adoptio ks. voimaansaattaminen
Ahvenanmaa 194, 242-244
- itsehallintolaki 151-152, 167, 182, 189, 242-244, 275, 323
- sidonnaisuus kansainvälisiin sopimuksiin 151-152, 182-183, 189-193, 197, 323-324
- suostumus kansainvälisten sopimusten voimaansaattamiseen 51 av. 100, 151, 153, 156, 167, 170, 172, 189
aineellinen kriteeri ks. lainsäädännön ala
aineellinen perusoikeussuoja 13, 291-295, 300, 304, 333, 346
aksiologia (oppi arvoista) 3, 42, 47, 50, 99, 138, 194, 201-204, 208, 337-338
allekirjoittaminen ks. kansainvälinen sopimus
ammattiyhdistystoiminnan vapaus 65 av. 25, 66, 175-177, 180, 230, 308, 314; ks. myös yhdistymisvapaus
aresti ks. hallinnolliset vapaudenriistot, sotilaskurinpitolaki
armahdus 210
arvot ks. aksiologia
aseistakieltäytyminen 101, 223, 310
asevelvollisuuslaki 141 av. 27, 144, 147 av. 48, 229, 320-321
asiasisältöinen voimaansaattamislaki 20, 47, 52, 139- 140, 149, 154, 155, 160, 164, 169 av. 112, 175, 187, 188, 233; ks. myös voimaansaattaminen (transformaatio)

Blankettilaki ja -asetus 19, 20, 51-52, 139-140, 141, 158, 162, 164, 167-168, 169 av. 112, 176, 185-187, 233, 312; ks. myös voimaansaattaminen (inkorporaatio)
budjetti 28, 134, 297, 328

Common law -järjestelmä 70, 77 av. 57, 340

Delegaatio ks. voimaansaattaminen
demokraattinen oikeusvaltio 338, 342, 346
demokratia 61 av. 13, 86 av. 81, 94 av. 105, 95, 204, 274, 337-341, 347-348
deonttiset modaliteetit 1, 31, 35, 53
derogaatio 29, 44
diskurssi 3 av. 5, 10, 338, 341, 348
drittwirkung ks. horisontaalivaikutus
dualismi 16-23, 85 (Ruotsi), 96 (Norja), 107 (Tanska), 123, 129, 131-133, 298, 300, 330

Eduskunnan oikeusasiamies 266-267, 327-328, 329, 334, 347
eduskunta
- kansainvälisten sopimusten hyväksyjänä 131-135, 141-142, 148, 151, 152, 155 av. 73, 157, 159, 171, 174-175, 181, 183, 296, 312, 343
- lausunto 141, 159, 177, 179, 181
- sidonnaisuus kansainvälisiin sopimuksiin 2-3, 22-23, 28, 37, 133-134, 137 av. 15, 151, 167, 295-299, 303, 330, 343
ehdottomat oikeudet 144, 301-303, 314, 346
enemmistövalta 337-338, 341
ennakkomuuttaminen ks. voimaansaattaminen
ennakkopäätösten sitovuus 62 av. 16, 70, 72, 95, 286, 339-340, 348
epäinhimillinen kohtelu 32, 40-41, 101, 163-164, 169-170, 226-228
erillisyysteesi (ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien) 299-302, 314, 332-334; ks. myös koherenssi
erityislain etusija (periaate); 44, 46, 193, 197, 201-202, 210; ks. myös lex posterior
Euroopan ihmisoikeustoimikunta 120, 165, 168 av. 110, 270, 282
Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 24-26, 43, 165, 168 av. 110, 282, 284-287, 307-308, 312, 344
Euroopan talousalue 166 av. 102, 194, 205 av. 24
Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin ihmisoikeusperiaatteet 9, 10, 39-41, 227, 256 av. 165, 272, 282, 315 av. 69, 321 av. 83
Euroopan yhteisö(t) 23, 87, 96 av. 112, 111, 116-121, 125-126
evankelisluterilainen kirkko (sidonnaisuus kansainvälisiin sopimuksiin) 179, 189-193, 260-261, 288-289

Fragmentti ks. normifragmentti

Hallinnolliset vapaudenriistot 45, 53, 83, 89 av. 87, 97, 101, 173, 191, 232, 239, 264, 267, 273 av. 223, 306-310, 315-317, 321, 326; ks. myös vapaudenriisto
hallinnon lainalaisuus ks. lainalaisuus
hallintoviranomaiset 2, 13, 36, 37, 53-54, 92, 109, 170, 260, 262, 266, 273, 275
harkintavalta 2, 37, 41, 109, 250, 253, 254, 257-258, 272, 316, 336

heuristiikka 31-33, 46, 50, 205-207, 209, 317-318
hierarkia ks. normihierarkia
Hohfeldin modaliteetit 35-37, 299
horisontaalivaikutus 2, 58, 61, 106, 111, 114, 120, 190-193, 293 av. 11, 319
humanitaarinen oikeus 10-11, 144-146, 159-161, 315, 322 av. 87
huonontamiskielto 28, 66 av. 27, 174-176, 294, 301, 313, 319, 328
hyvitys (sopimusloukkauksen johdosta) 158-159, 164, 238-239, 263-264, 286-287, 344
hätäoikeus 214, 282 av. 250, 302 av. 34, 303, 314, 322, 346

Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 7, 9, 10, 14 av. 32, 41, 78-79, 90, 102, 248 av. 143, 255 av. 164, 256 av. 165, 263, 300 av. 27, 311 av. 60, 321 av. 83
ihmisoikeus (käsite) 6-7, 13, 23, 345 av. 18
ihmisoikeusasiakirja 10-11, 39, 41
ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee) 26, 158-159, 270, 282, 285-287, 305, 307-310, 312, 326, 344, 348 av. 34
– yleiset kannanotot (general comments) 26, 282 av. 246, 307, 326
ihmisoikeuskulttuuri 13-14, 57, 163 av. 95, 164, 335-336
ihmisoikeussopimus 5-12, 345 av. 18 ja av. 22
– erityisluonne 5-6, 18, 25, 132, 166, 170; ks. myös kansainvälinen sopimus (vastavuoroisuus)
ihmisoikeusystävällinen laintulkinta 47, 165, 197, 240 av. 119, 322, 323-324, 335, 345; ks. myös tulkintasääntö, tulkintavaikutus
ilmaisuvapaus ks. sananvapaus
implementointivelvollisuus 22, 297-298, 328, 330, 343
inkorporaatio ks. voimaansaattaminen
instruktiosääntö ks. ohjaussääntö
integraatio 17, 132, 342, 344
itsemääräämisoikeus (kansojen) 6, 328-329

Julistukset 10, 83-84, 156, 300 av. 27, 319 av. 75, 320, 321 av. 83, 329; ks. myös ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, standardi
jus cogens 4, 10, 21, 159
järjestyssääntö (kunnallinen) 231 av. 101, 251-254, 259 av. 179, 275 av. 226, 283 av. 252, 339 av. 4.
järjestäytymisvapaus ks. ammattiyhdistystoiminnan vapaus, yhdistymisvapaus

Kaikkia sitovat sopimusmääräykset 57, 59, 61-66, 122-124, 130 av. 177, 344; ks. myös self-executing -doktriini
kansainvälinen sopimus 133
– allekirjoittaminen 22, 272, 297, 326
– hyväksyminen 131-139, 141, 148, 168, 183, 343
– irtisanominen 107 av. 136, 141, 149, 150 av. 55, 343, 345 av. 24
– vastavuoroisuus 5-6, 25, 122, 170
– ks. myös ihmisoikeussopimus, voimaansaattaminen
kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta 166 av. 103, 185, 300, 327 av. 105
kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamistoimikunta 132, 342
kansalaisvapausperustuslaki (1906) 211, 294
kansalaisuus 68-69, 108 av. 141, 134, 149, 162 av. 93, 170, 324; ks. myös ulkomaalaisten oikeudet
karkottaminen 32-33, 38, 114, 157, 227 av. 89, 247-249, 280, 288-289, 306
kertomus
– eduskunnalle 294-295, 300-301, 327-329, 334, 347
– ihmisoikeussopimuksen valvontaelimelle 90 av. 91, 154, 158-159, 162, 164, 170, 174, 305
kidutus 10, 32, 83, 84, 101, 163-164, 169-170, 226
kielelliset oikeudet 151-152, 180 av. 146, 197, 320, 323-324, 334
kirjesalaisuus ks. oikeus yksityisyyteen
koherenssi
– kansainvälisen oikeuden 4
– oikeusjärjestyksen 36, 46, 192, 198, 200, 203, 284, 286, 338
– perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien 13, 62, 197, 208-210, 273-274, 337
kokoontumisvapaus 105, 143 av. 30, 214, 234-235, 252, 262 av. 187, 264, 282, 310 av. 59, 311
kokouslaki 173, 214, 231, 234-235, 253, 262 av. 187, 263, 275 av. 226, 310 av. 59, 311, 315
kollektiiviset oikeudet 6, 302 av. 32, 319-320, 328-329
konkreettinen oikeusnormi ks. normi
kriminalisointi (ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamistapana) 34, 52 av. 103, 67 av. 30, 90 av. 91, 100, 104, 107 av. 139, 145-148, 152-155, 190-194, 232-234, 308, 315
kunnat 2, 58-59, 76, 152, 189-193, 251-254, 258 av. 176, 260, 275, 280, 323-324
kuolemanrangaistus 172, 226

Lainalaisuus 2, 51, 87, 92 av. 98, 192, 198, 275
lain ja asetuksen rajanveto 184, 190, 304, 333, 342-343; ks. myös oikeusvaltiollinen lakivaraus
lainsäädännön ala 131, 134-137, 144, 151, 157, 159, 162, 165-166, 168, 170-172, 181, 183-184, 186, 343
– aineellinen kriteeri 135-136, 165-166, 184
– ristiriitakriteeri 131, 135-136, 165-166, 172, 184
– tärkeyskriteeri 87 (Ruotsi), 96 (Norja), 107 (Tanska), 166 av. 112
lainsäädännön sitominen 135-137, 156, 181-182, 183, 298
lainsäädäntöaloite 210, 327-328, 334
lainsäätäjän tarkoitus 111, 116, 122, 126, 201-202, 205-208, 210-211, 218-219, 274, 279, 339, 347
lainsäätäjän toimivalta 71, 128, 202-203, 206, 210, 275, 276, 284, 290, 295, 299, 316, 339,

347; ks. myös toimivaltasuhteet
lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen 13, 26, 57-62 (Hollanti), 70-73 (USA), 85-86 (Ruotsi), 94-96 ja 100 (Norja), 105-106 (Tanska), 127, 128, 158, 197-204, 208, 211 av. 34, 217-219, 240, 243, 273-276, 287 av. 270, 290 av. 1, 299, 339-345, 348
lakko-oikeus 65 av. 25, 66
lasten oikeudet 2, 10, 52 av. 106, 68, 103, 114, 148-149, 157, 162 av. 93, 172-173, 190-192, 252, 262 av. 187, 284, 315, 346 av. 25; ks. myös puhevalta
legaliteettivaatimus 110-111, 184, 190, 233, 304, 342-343
lepäämään jättäminen 28, 132, 134, 149-150, 312
lex posterior (sääntö) 4 av. 11, 43-48, 50, 74-75, 122, 126-127, 138, 173, 193-195, 200-201, 210-211, 222, 239 av. 117, 246, 271 av. 217, 278-279, 287; ks. myös myöhemmän lain etusija
lex specialis (sääntö) 4 av. 11, 31, 45-46, 50, 138, 194, 200-201, 271 av. 217, 239 av. 117; ks. myös erityislain etusija
lex superior (sääntö) 4 av. 11, 45-47, 50, 138, 200-204; ks. myös normihierarkia, ylemmänasteisuus
liikkumisvapaus 93, 169, 242-245, 252, 254, 256, 263, 265
liittyminen ks. ratifiointi
Limburgin periaatteet 51
luovuttaminen (rikoksentekijän) 92-93, 97, 225-229, 239-240, 280, 288-289

Menu-sopimus 170, 178
mielenosoitus 91, 231, 234-235, 252-253, 263, 264, 273, 282 av. 250
mielenterveyshoito 40-41, 67-68, 101-104, 173, 272, 315-317; ks. myös hallinnolliset vapaudenriistot
ministerivastuu 109 av. 144, 147, 328-329
monismi 16-23, 57 (Hollanti), 73 (Yhdysvallat), 118, 121-123, 129, 132-133, 298
monistinen sektori ks. voimaansaattaminen (referenssi)
moraali 6, 37, 39-40, 48, 75, 79, 336
muodollinen perusoikeussuoja 13, 290-291, 300, 333
muuntaminen ks. voimaansaattaminen
myöhemmän lain etusija (periaate) 44, 46, 99, 118, 126, 164, 193, 197, 201-202, 210, 227-228, 237, 323-324; ks. myös lex posterior

Naisten oikeudet 10, 69, 70, 147, 149, 154-155, 162-163, 177-178, 180
naisten syrjintä ks. syrjintä
ne bis in idem 101
non-refoulement -sääntö 40-41, 163, 226-228, 247, 280, 288-289
normi 1, 32, 34, 39, 43, 50, 54, 285-286, 288-289
– abstrakti oikeusnormi 26, 30, 33, 223, 235, 252, 283-284, 338, 340, 347
– konkreettinen oikeusnormi 30, 32, 34-35, 39, 54, 284, 286, 338-339, 347-348
normifragmentti 31, 34-37, 39, 43, 50, 53-56, 99, 115, 206, 221, 230-232, 236, 238, 281, 288-289, 331
normiharmonian toteaminen ks. voimaansaattaminen
normihierarkia 3-4, 12, 26, 38, 45, 72, 99, 126, 138, 146-147, 161, 188, 194, 200-204, 208, 244-245, 277-278
normilause 1, 32, 35, 54, 338
normiristiriita 17, 43-48, 122, 194, 198, 236-239, 244-246, 252, 260-262, 267-268, 283-284, 288-289, 305-312, 334-335; ks. myös periaatekollisio, sääntökonflikti

Ohjaussääntö 109, 125
ohjelmallisuus 29, 42 av. 80, 156, 157, 199, 304, 318-321
oikeuden elementit 35-37, 193; ks. myös normifragmentti
oikeuden kriisitendenssit 341-342
oikeuden systeemiyhteys ks. koherenssi
oikeus
– asuntoon 265, 334, 346 av. 25
– elämään 38, 95 av. 110, 102, 213, 293
– kehitykseen 6, 43 av. 82
– kulttuuriin 86, 180 av. 146, 265-266, 319-320
– kunnolliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin 70, 160, 165, 213, 305-306, 314; ks. myös syytetyn oikeudet
– luonnonvaroihin 329
– oikeusavustajaan 235-236, 268, 270-271, 305, 307, 319
– opetukseen 58, 65 av. 25, 66, 82 av. 73, 105, 334, 346 av. 25
– perheen suojaan 33, 38, 247 av. 139, 248-249, 273, 280, 288-289
– päästä julkiseen virkaan 147, 179, 258-259, 324
– solmia avioliitto 67
– sosiaaliturvaan 10, 36-37, 53, 69, 105, 178, 185, 265-266, 346 av. 25
– turvallisuuteen 319
– työhön 43 av. 82, 65 av. 25, 100, 105, 178, 265-266, 294-295, 313, 346 av. 25
– vakaumusta vastaavaan opetukseen 91, 111-112, 151, 300, 310
– vapaudenriiston tuomioistuinkontrolliin 83, 103, 105, 239, 264, 267, 308-310, 315, 316, 326; ks. myös hallinnolliset vapaudenriistot
– yksityisyyteen 10, 38, 104, 192, 223, 232, 249-250, 254-255, 268-272, 281, 317-319, 346 av. 25
– ympäristöön 334
oikeusjärjestelmä 1 av. 1
oikeusjärjestys 1-5, 36, 53-55, 99, 117-119, 129, 151, 198, 200, 298, 330
oikeuskansleri 212, 266-267, 269, 327-328
oikeuslähdeoppi 39, 42 av. 81, 43 av. 83, 99, 110, 113, 134, 212, 272 av. 222, 284-287
oikeusvaltio 184, 338, 342; ks. myös demokraattinen oikeusvaltio

oikeusvaltiollinen lakivaraus 190 av. 166, 342-343
omantunnonvapaus 58, 157, 173, 255-256, 261, 267, 300, 301 av. 30, 310
omistusoikeus 28, 43 av. 82, 78, 86, 94-96, 180-181, 207, 213-217, 229, 256-257, 284, 291 av. 3, 320
opetuksen vapaus 58-59, 259-260
optimointikäsky 30, 34, 35 av. 60, 206, 238, 258, 316
orjuus 10, 69 av. 41, 70, 143

Pacta sunt servanda 3, 22-23, 28-29, 296
painovapauslaki 224 av. 76, 251, 262; 266 av. 204, 275 av. 226, 310 av. 59, 311
pakkotyö 10, 101, 156 av. 79, 175-177
pakolainen 10, 33 av. 51, 150, 226-228, 247, 280, 288-289
pakottava kansainvälinen oikeus ks. jus cogens
palauttaminen (asian) 33, 224, 238, 242, 250, 327; ks. myös luovuttaminen, non-refoulement
passiivinen transformaatio ks. voimaansaattaminen (normiharmonian toteaminen)
periaate 28, 30-32, 41-42, 44-46, 99, 201-202, 229, 295 av. 16, 329; ks. myös sääntö
– periaatehakuisuus 99, 230
– periaatekollisio 30-31, 99, 281, 316, 331
– periaatevaikutus 30, 32-40, 50, 54-56, 93, 104, 110 av. 146, 129-130, 152, 206, 220, 238, 242, 248-250, 253 av. 156, 255, 258-259, 273, 279-281, 288-289, 298, 311, 316-318, 330-332
perusnormi 12 av. 28, 36 av. 62, 44
perusoikeuksien suora soveltaminen 199-209, 219-220, 273-276, 287 av. 270, 339, 345
perusoikeus (käsite) 6; ks. myös ihmisoikeus
perusoikeuskomitea 13, 132 av. 4, 199, 302, 325, 333, 342, 346, 348 av. 35
perusoikeusmyönteinen laintulkinta ks. perustuslainmukainen laintulkinta
perusoikeusparadigma 196, 290-295
perusoikeustyöryhmä 199
perusoikeusuudistus 13, 58, 61-62 (Hollanti), 85-87 (Ruotsi), 106 (Tanska), 127-128, 132, 184, 197, 199, 201 av. 18, 209, 281, 287, 301-302, 325, 333-348
perustavanlaatuiset oikeudet 6, 26, 119-121, 345 av. 23
perustuslainmukainen laintulkinta 95, 106, 196, 199, 203, 205-208, 273-276, 287 av. 270, 291-293, 340 av. 5, 345, 348
perustuslain muutos 320, 324-325, 342-348
– kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamismuotona 149-150, 312, 324, 344
perustuslainsäätämisjärjestys 28, 38, 44 av. 88, 134, 147-148, 243-244, 256 av. 166, 291, 297, 302-303
perustuslaki 12 av. 27, 243, 299, 342, 348 av. 35
perustuslakivaliokunta 14, 57, 144 av. 33, 196-197, 204, 206, 209, 260, 284-287, 290-295, 300-301, 321, 327, 332-334, 340, 347
pidättäminen ks. hallinnolliset vapaudenriistot
pohjoismaiset sopimukset 10 av. 22
poikkeuslaki 13, 147 av. 48, 290, 295, 303
– menettelyn uudelleenarvioinnin tarve 302, 333, 346
– kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamismuotona 147-148, 165, 344
politiikat (policy) 39 av. 70, 41-42
poronhoito (osana saamelaiskulttuuria) 86, 102, 265, 319-320
positiiviset toimintavelvoitteet 2, 6, 22, 29, 58, 66, 80, 171 av. 117, 191, 293-295, 313, 318-321, 329, 334, 338, 347
prejudikaatti ks. ennakkopäätösten sitovuus
presumtiosääntö 47, 99, 104, 109-111, 113-114, 126, 188, 201 av. 16, 205, 210, 216-218, 237, 271 av. 217, 279, 323, 335, 344
prostituutio 154-155, 232-234
puhelinsalaisuus ks. oikeus yksityisyyteen
puhevalta 35, 67, 102
puolustustilalaki 21, 314, 322, 332 av. 116
purku 31-32, 93, 248-249, 258-259, 280 av. 240, 287-289
päätöslauselmat 97, 101, 271, 272 av. 219, 307, 329; ks. myös standardi

Rajalta käännyttäminen 40-41, 273
rajoituslausekkeet (ihmisoikeusmääräysten tai perusoikeussäännösten) 59-61, 127, 218, 234-235, 244-246, 250, 278 av. 234, 281, 302-304, 317-318, 331, 333-334, 346
ratifiointi 11, 21-23, 51, 52, 134
ratkaisunormi 31, 244, 280
ratkaisun vaiheet ks. heuristiikka
reaaliset argumentit 99, 103
referenssi ks. voimaansaattaminen
rikoslaki 21, 34, 89, 97, 100, 104, 107 av. 139, 108 av. 141, 146, 148, 154, 155, 161, 163-164, 188 av. 164, 192-193, 217, 229-234, 266, 283, 315
rikosoikeudellinen vastuu
– ministerin ks. ministerivastuu
– virkamiehen 34, 109 av. 144, 154, 161, 192-193, 214, 221, 231-232, 266, 268-269, 272, 274, 276, 282-283
– tasavallan presidentin 147-148, 159, 185
– yksityishenkilön 154-155, 160-161, 193, 232-234
ristiriitakriteeri ks. lainsäädännön ala
ristiriitasäännös ks. voimaansaattaminen (referenssi)
romanit 154, 264-266
rotusyrjintä 10, 78, 89, 90 av. 91, 104, 107 av. 139, 152-154, 230, 234, 265-266, 281 av. 242, 315-316; ks. myös syrjintä
rule of recognition 36, 39, 40 av. 71

Saamelaiset 86, 100 av. 125, 102, 154, 180-181, 265, 319-320, 324, 336
samapalkkaisuus 66, 120, 121 av. 172, 177-179
sananvapaus 58, 95, 96, 104, 105, 143 av. 30, 207-208, 210, 211, 223-224, 234-235, 240, 249-253, 261-262, 264, 270, 273, 274, 280 av. 241, 281, 303, 307, 310 av. 59, 311, 337
sanktio 36, 53, 193, 299

sekamuotoinen voimaansaattamislaki 139, 169
self-executing -doktriini 17 av. 3, 34, 48-53, 74, 77-81, 88, 109, 122-124, 130 av. 177, 143 av. 32, 161, 171, 187-188, 233, 264 av. 196, 277, 278, 344
sodan oikeussäännöt ks. humanitaarinen oikeus
sotilaskurinpitolaki 45, 145 av. 40, 239, 267, 308-309, 321
sotilasoikeudenkäyntilaki 21, 145 av. 40
standardi 37, 39-43, 304, 305, 336
– standardivaikutus 39-43, 50, 52, 54-56, 91 av. 93-94, 93, 101 av. 127, 115, 125-129, 134, 151-152, 156, 170, 174, 189, 229, 271-272, 281-282, 286, 288-289, 315-316, 330-331, 343-344
suhteellinen etusija 194, 205 av. 24, 344
suojeluvelvollisuus ks. positiiviset toimintavelvoitteet
suora sovellettavuus (= välitön sovellettavuus) 27-29, 38-40, 48-50, 56, 110, 118, 122, 136, 142, 163-165, 171, 173, 187-188, 196-197, 199, 206-207, 215-220, 225-229, 244-246, 275-276, 277, 288-289, 345; ks. myös perusoikeuksien suora soveltaminen, self-executing -doktriini
suora vaikutus (EY-oikeudessa) 118
suositukset 43 av. 83, 83, 101, 114, 156, 282, 315, 329 av. 114; ks. myös standardi
suostumus ks. eduskunta, hyväksyminen ja Ahvenanmaa
supistettu perustuslainsäätämisjärjestys 134, 138 av. 17, 141 av. 27, 149-150, 165, 166, 194, 344
suvereniteetti 16, 157, 160, 165, 166, 170, 183 av. 150
Syrakusan periaatteet 322 av. 87
syrjintä 10, 62, 68, 69, 75 av. 53, 86, 101, 106, 143 av. 30, 154, 190, 229-230, 241, 262, 265, 280, 315-316, 320, 346
– naisten 7, 10, 69, 120, 162-163, 177, 179, 258
– opetuksessa 10, 150-152, 300, 324
– työelämässä 10, 102, 120, 154, 175, 177-180, 308
– ks. myös yhdenvertaisuus
syytetyn oikeudet 38, 68, 92-93, 97, 103, 110 av. 147, 113, 119-120, 224-225, 228-229, 234-238, 260-261, 278, 281, 288-289, 305-307; ks. myös oikeus kunnolliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin
syyttömyysolettama 224, 237, 249, 270
sääntö 28, 30-32, 41-43, 200, 204, 206, 259, 295 av. 16, 329
– sääntöhakuisuus 220, 230, 279
– sääntökonflikti 30-31, 38, 40, 200-201, 206, 247
– sääntövaikutus 29-30, 32-39, 50, 54-56, 93, 99, 110 av. 46, 113, 125, 129-130, 207, 225, 242, 244, 251-259, 270-271, 276, 279-281, 288-289, 298, 305-314, 330-332
säätämistaso ks. lain ja asetuksen rajanveto

Taannehtivuuskielto 91, 94, 95, 119-120, 220 av. 61
tasa-arvo ks. yhdenvertaisuus
tasa-arvolaki 162, 258
tasavallan presidentti 132-134, 139, 141, 148, 149, 159, 162 av. 93, 215, 240, 296-297, 326-327, 343
tavanomainen kansainvälinen oikeus 3, 4, 11-12, 19 av. 8, 20, 21, 39 av. 69, 51 av. 100, 59 av. 4, 76, 77, 81-83, 88, 126, 135, 161
tavanomainen valtiosääntöoikeus 94 av. 106, 95
teoreettinen lainoppi 14, 209, 337
tietoinen sopimusloukkaus 99 (Norja), 111, 113 (Tanska), 126, 210-211, 237 av. 112, 279, 286 av. 265, 317
toimintatutkimus 14-15, 213
toimivaltasuhteet 12, 28, 69, 71-75, 95-96, 128, 132, 139-140, 198, 203-204, 209, 215, 240, 284, 296, 299, 338-342, 346-348; ks. myös lainsäätäjän toimivalta
transformaatio ks. voimaansaattaminen
transformaatio-oikeus 12
transformaatioteoria 90 av. 92, 101 av. 127
transskriptio ks. voimaansaattaminen
TSS-oikeudet 6, 28-29, 36-37, 42, 51-53, 58, 61, 65, 66, 69, 100, 105, 123-124, 155-159, 170-172, 264-266, 271, 293-295, 302 av. 32, 313, 319, 334, 338, 346
tulkinta 3, 30-32, 196, 286, 295, 341
tulkinta-auktoriteetti 24, 204, 208, 209, 282, 284-287, 309, 332-334, 340, 344, 347-348
tulkintasääntö 28, 47, 109, 125, 206, 233, 271 av. 217, 344
tulkintavaikutus (= välillinen soveltaminen) 28, 38-40, 50, 52, 56, 76, 82-83, 89, 91, 100, 124, 197, 276, 277, 287-289, 332, 333, 345
tuomari 338-339
– erottamattomuus 198 av. 9, 219
– riippumattomuus 219 av. 60, 262, 272 av. 219, 284 av. 254, 286, 292-293
– vastuunalaisuus 340, 341, 348
turvapaikka 10, 226-228, 235
tärkeyskriteeri ks. lainsäädännön ala

Ulkomaalaisten oikeudet 75 av. 53, 76, 78, 82 av. 73, 83, 97 av. 116, 143, 156, 157, 174, 178, 185, 245-246, 261-263, 288-289, 310-311, 315, 318, 321, 324, 336, 347
ulkomaalaislaki 21, 32-33, 38, 40, 93, 97, 107 av. 140, 108 av. 141, 150, 163, 170, 188, 226, 227, 247-249, 264, 268, 278-280, 282, 306, 307, 309, 310, 315, 321, 322, 336
uskonnonvapaus 59-60, 95, 98, 143 av. 30, 157, 173, 204, 255-256, 261, 267, 270, 300, 301, 310, 314, 332 av. 115

Vahingonkorvausvastuu 109 av. 144, 159, 164, 193 av. 176, 217-218, 238-240, 307;ks. myös hyvitys
vahvennettu asetus 138 av. 17, 194
vaino ks. pakolainen
valmiuslaki 21, 159, 207, 301, 314, 322-323, 332
valtionsisäiset oikeussuojakeinot 24 av. 27, 25-26, 36, 53, 112
valtiosäännön tarkistamiskomitea 184 av. 154
valtiosääntö 12, 44, 298-299

valtiosääntökomitea 184 av. 154, 199, 302 av. 33
valtiosääntötoimikunta 343 av. 16, 347 av. 29, 348 av. 35
valtiosääntötuomioistuin 102, 117-119, 128, 209, 339, 340 av. 5
valtiottomuus 10, 150, 268
vangit 10, 270-272, 307
vankeinhoidon vähimmäissäännöt 9, 82, 84, 271, 282, 288-289
vapaa harkinta ks. harkintavalta
vapaudenriisto 53, 83, 93, 103-104, 114, 173, 238-240; ks. myös hallinnolliset vapaudenriistot
vapausoikeudet 22, 29, 66, 100, 105, 123-124, 191, 264-265, 281, 290, 293-294, 302 av. 32, 319, 325, 338
varauma 81, 89, 97, 98, 100, 112, 140-141, 145, 147-150, 155-158, 160, 165, 168 av. 110, 173, 174, 182 av 149, 183 av. 150, 195, 245, 261, 305
– poistaminen 98, 148, 150, 185, 195, 305-307, 312 av. 62, 335
viittaussäännös ks. voimaansaattaminen (referenssi)
virkamies 192-193, 217, 219, 253-255, 258-259, 271, 282
virkarikos ks. rikosoikeudellinen vastuu
voimaansaattaminen 18-21, 23, 52, 131-140, 168, 184, 194, 343
– adoptio 19-21, 23, 87, 139
– delegaatio 97, 135, 139
– ennakkomuuttaminen 139
– inkorporaatio 19-20, 23-26, 43, 47, 87-88, 96-98, 104, 107-108, 115-116, 124, 129, 139, 140, 168 av. 107, 187, 233, 344
– liukuva 139, 146 av. 44, 162, 311-312, 335
– normiharmonian toteaminen 20, 87, 89, 98, 108, 111
– referenssi 19, 20-21, 46, 54 av. 110, 97, 99, 103, 108, 125, 126, 130, 135, 138-139, 141 av. 27, 144, 145, 146 av. 40, 160-161, 164, 188-189, 193, 194-195, 228-229, 234, 248, 278, 279, 288-289, 322-323, 335, 344
– transformaatio 18 av. 7, 20, 23 av. 26, 47, 87, 98, 107, 111, 119, 125, 129, 139, 153, 233, 344
– transskriptio 19, 20, 88 av. 84, 93, 97-98, 107 av. 137, 139
– ks. myös asiasisältöinen voimaansaattamislaki, blankettilaki ja -asetus, kriminalisointi, sekamuotoinen voimaansaattamislaki
voimaansaattamislain säätämisjärjestys 28, 134, 144, 147-150, 312, 335, 344
välillinen soveltaminen ks. tulkintavaikutus
välitön kohdistuminen (kansainvälisen velvoitteen) 133-134, 188-189, 296-299, 326-327, 330, 334 av. 124, 343
välitön soveltaminen ks. suora sovellettavuus
välitön suoritusvelvollisuus 29

Yhden oikean ratkaisun teesi 2-3
yhdenvertaisuus 62, 66, 70, 97, 151, 212, 220-222, 229, 242-243, 257-258, 260, 280, 338
yhdistymisvapaus 22 av. 22, 90 av. 91, 105, 114, 175-177, 180, 192, 196, 211, 245-246, 288-289, 294, 308, 310 av. 59, 311, 314, 319
yhdistyslaki 153, 154, 196, 229-230, 241, 245-246, 258, 278, 292, 310 av. 59, 311, 318, 323
yksilölliset oikeudet 6, 24, 41, 171 av. 116, 346
yksilövalitus (ihmisoikeussopimusten kansainväliselle valvontaelimelle) 7 av. 18, 24, 60, 65, 69, 91-92, 112, 142, 150 av. 58, 153, 158, 163, 165, 174, 185, 210, 267, 282, 286-287, 308-310, 335, 348 av. 34
yksinkertainen lakivaraus 346
yleissopimus 10
ylemmänasteisuus (periaate) 6, 16, 44, 46-48, 75, 77, 99, 122, 138, 197, 200-203, 210, 228, 245; ks. myös lex superior, normihierarkia
ylikansallinen päätöksenteko 16, 111, 116-117, 126, 344
ylipositiiviset normit 33 av. 52, 42 av. 80, 44, 48, 200

Äänioikeus 69 av. 41, 70, 95, 260, 269 av. 213, 338

"Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa" on kokonaisesitys kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutuksesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Tutkimus liittyy suomalaisen ihmisoikeuskulttuurin muutokseen, jonka eräs ilmenemismuoto ovat ylimpien tuomioistuimien tuoreet ihmisoikeussopimuksiin viittaavat ratkaisut. Huomattava osa teoksesta on oikeustapausanalyysiä. Se sisältää myös luettelon Suomen kannalta relevanteista ihmisoikeusasiakirjoista ja esimerkkiaineiston eri ihmisoikeusnormien merkityksestä.

Kansainvälisten ihmisoikeusnormien lähin kansallinen vastine on Suomen Hallitusmuodon perusoikeussäännöstö. Tutkimuksessa tarkastellaan perusoikeuksien soveltamiskäytäntöä ja vireillä olevaa perusoikeusuudistusta.

Kirja tukeutuu osittain toimintatutkimuksen menetelmään. Sen oikeustapausaineistoa on kartutettu yhteistyössä ihmisoikeuksista kiinnostuneiden yksilöiden ja järjestöjen kanssa ajetuin oikeusprosessein kotimaisissa tuomioistuimissa ja ihmisoikeussopimusten kansainvälisissä valvontaelimissä.

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja nro 189

ISBN 951-855-121-9