

Juhlajulkaisu
Pekka Vihervuori
1950 – 25/8 – 2020

Toimituskunta
Kari Kuusiniemi
Outi Suviranta
Veli-Pekka Viljanen

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. 09 6120 300
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat
Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja
korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi
Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222
ISSN 0356-7222
ISBN 978-951-855-383-3

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Timo Esko

Onko Suomen korkein oikeus perustuslakituomioistuin?

Kirjoituksen lähtökohtia

Presidentin virassa ollessani osallistuin kollegani Pekka Vihervuoren kanssa säännöllisesti Pohjoismaiden korkeimpien oikeuksien jäsenten seminaareihin ja presidenttien kokouksiin. Vaikka Pohjoismaiden itäisten ja läntisten valtioiden erot ovat selvästi havaittavissa, muistuttavat Pohjolan korkeimmat oikeudet perusteiltaan paljolti toisiaan. Joitakin mielenkiintoisia eroja tai toiminnan painotuksia jäi kuitenkin mieleen ja pohdittaviksi myöhemmissä keskusteluissa Pekan kanssa.

Eräs tällainen poikkeava näkökulma liittyi norjalaisten kollegojen selvänä pitämään ajatukseen siitä, että Norjan korkein oikeus on myös perustuslakituomioistuin.¹ Toiminta perustuslakituomioistuimena on kehittynyt høyesterettin omien ennakkopäätösten perusteella.

Norjan korkeimman oikeuden jäsen Arnfinn Bårdsen on todennut, että Norjan lisäksi Islanti on valtio, jossa oppi lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta on kehittynyt korkeimman oikeuden oman ratkaisutoiminnan kautta. Sen sijaan Ruotsissa ja Suomessa korkein oikeus on perustuslainmukaisuutta arvioidessaan voinut nojautua perustuslain nimenomaiseen säännökseen. Aivan ilmeisesti Bårdsen ajattelee, että korkein oikeus voisi myös Suomessa ja Ruotsissa pitää itseään perustuslakituomioistuimena samalla tavoin kuin korkein oikeus Norjassa.

Norjan korkeimman oikeuden toiminnan on tässä suhteessa katsottu olevan hyvin samankaltaista kuin Yhdysvaltain korkeimman oikeuden toiminta. Jo vuodelta 1866 olevassa Norjan korkeimman oikeuden ratkaisussa *Wedel-Jarlsberg mot Marinedepartementet* lausuttiin muun muassa seuraava:

Oikeusneuvos Jukka Sippo on lukenut tämän artikkelin käsikirjoituksen ja kommentoinut sitä. Kiitän Sippoa paneutumisesta asiaan.

¹ Asiaa on käsitelty muun muassa pohjoismaisissa korkeimpien oikeuksien presidenttien kokouksissa, esim. Tukholmassa 23. ja 24. maaliskuuta 2015. Kysymystä koskevan esitelmän piti tuolloin Arnfinn Bårdsen otsikolla ”De nordiske høyesterettene som konstitusjonsdomstoler: Noen nyere utviklingslinjer i Norges Høyesterett”.

Hvad har Høiesteret at afgøre, naar der forelaegges paa een Gang Grundlov og privat lov? Da har det, saavidt jag kjender Staatsretslaeren, almindelig vaeret vedtaget, at forsaavidt man ikke kan paalaegge Domstolene at dømme efter begge Love paa engang, saa man de nödvendigvis foretraekke Grundloven – –.

Lakien perustuslainmukaisuuden arviointia koskeva Norjan korkeimman oikeuden käytäntö on vuosien mittaan kehittynyt varsin monipuoliseksi. Moniin tämän toiminnan periaatekysymyksiin on otettu kantaa. Korkein oikeus on myös seurannut muiden valtioiden perustuslakituomioistuinten oikeuskäytäntöä.²

Norjan korkeimman oikeuden jäsenten esittämät ajatukset antavat aiheen pohtia Suomen korkeimman oikeuden asemaa ennakkopäätöstuomioistuimena perustuslain noudattamisen valvonnassa.

Suomen korkeimman oikeuden muuttuminen ennakkopäätöstuomioistuimeksi

Vuoden 1980 lainuudistus

Muuttuminen ennakkopäätöstuomioistuimeksi vuoden 1980 alussa voimaan tulleella lailla 104/1979 on epäilemättä ollut merkittävin tapahtuma korkeimman oikeuden sadan vuoden mittaisessa historiassa.

Hallituksen esityksessä 106/1978 vp on uusien säännösten päämäärää luonnehdittu seuraavasti:

Tarkoituksena on saada aikaan muutoksenhakujärjestelmä, jossa kaikilla asianosaisilla on periaatteessa samanlaiset mahdollisuudet saada asiansa ylimmän oikeusasteen ratkaistavaksi. Samalla pyritään korkeimman oikeuden osalta estämään asioiden ruuhkautuminen ja siten nopeuttamaan oikeudenkäyntiä.

Korkein oikeus oli tietysti mielessä ollut ennakkopäätöstuomioistuin jo ennen vuoden 1980 lainuudistusta. Lainuudistusta edeltänyt tällainen toiminta, joka perustui vuoden 1955 lainuudistukseen (2/1955), oli kuitenkin jäänyt hallituksen esitykseen 106/1978 vp sisältyvien tilastojen valossa vaatimattomaksi.

Vuoden 1955 lainsäädännön järjestelmässä säädettiin oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n 1 kohdan mukaisesti, että muutoksenhakulupa voitiin myöntää ensinnäkin, jos ilmeni aihetta hovioikeuden tuomion lopputuloksen muuttamiseen tai jos asian laatuun nähden muuten katsottiin olevan syytä ottaa juttu tutkittavaksi. Saman pykälän 2 kohdan mukaan

² Ks. Bårdsen, edellä alaviitteessä 1 mainittu esitys, s. 17–20.

muutoksenhakulupa voitiin myöntää muun muassa, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa on tärkeää saattaa juttu korkeimman oikeuden ratkaistavaksi.

Muutoksenhakulupa myönnettiin mainitun 2 kohdan perusteella vuonna 1979 vain noin kymmenessä tapauksessa. Silloin kun muutoksenhakulupa oli mahdollinen 1 kohdan nojalla, muutoksenhakulupa myös myönnettiin tähän lainkohtaan viitaten, vaikka myöntämisperusteena olisi itse asiassa ollut asian ennakkopäätösarvo.

Uudistusta valmistelleen työryhmän mietinnössä Muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen (Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 10/1977) todettiin muun muassa (s. 18), että muutoksenhakuedellytyksiä olisi muutettava siten, että korkein oikeus käsitelisi vain sellaisia asioita, joiden ratkaisulla voitiin lisätä lainkäytön yhtenäisyyttä taikka jotka muusta erittäin painavasta syystä edellyttivät ylimmän oikeusasteen ratkaisua. Lainkäytön yhtenäisyyden perusteella tutkittavaksi tulisi ottaa asioita, joissa lain tulkinnassa oli ilmennyt horjuvuutta tai ristiriitaisuutta. Korkeimman oikeuden ratkaisulla voitaisiin myös ohjata oikeuskäytäntöä, esimerkiksi muuttaa rangaistusten mittaamista.

Uudistuksen arveltiin vaikuttavan myös niihin edellytyksiin, joita korkeimman oikeuden lainkäyttötehtäviin nimitettäville henkilöille tulisi asettaa. Hallituksen esityksessä 106/1978 vp todettiin, että korkeimman oikeuden tehtävän siirtyessä entistä enemmän lainkäytön ohjaamiseen tuomioistuimen jäseniltä ja esittelijöiltä edellytettiin uudenlaisia ammatillisia valmiuksia. Kun kysymys on oikeuskäytännön ohjaamisesta tuomioistuimelle uskotun harkintavallan rajoissa, ei päätöksenteko enää olisi samalla tavoin sidottua kuin puhtaissa oikeuskysymyksissä. Olisi edullista, että päätösvaltaa käyttävässä kollegiossa olisi edustettuna mahdollisimman monipuolinen ja yhteiskunnallinen tieto.

Uusi prejudikaattioppi ei näyttänyt kovin helposti juurtuvan alempien oikeuksien ajatuksiin. Lainuudistusta ja sen vaikutuksia käsiteltiin lukuisissa ammatillisissa kokouksissa, muun muassa Vaasan hovioikeuspiirin X tuomarikokouksessa 2.2.1988. Silloinen eduskunnan oikeusasiamies Olavi Heinonen alusti aiheesta ”Prejudikaatit oikeuslähteenä”.

Heinonen totesi, että prejudikaatteja koskeva keskustelu oli ollut hämmentävää. Oli ollut hyvin erilaisia kannanottoja ja esiintynyt kaikenlaisia epäilyksiä siitä, mitä oli tapahtumassa. Ongelmakysymykset kiertyivät Heinosen mukaan ATK-tekniikkaan ja Finlexiin. Prejudikaattien merkitys oikeuslähteenä oli kuitenkin selvästi kasvanut. Dialektisessa oikeuslähdeopissa voitaisiin korkeimman oikeuden prejudikaatti nähdä myös lainsäätäjälle ja oikeustieteelle suunnattuna keskustelupuheenvuorona.

Vaasan tuomarikokouksessa ei dialektinen oikeuslähdeoppi tuntunut saavan innostusta vastaanottoa. Hovioikeudenneuvos Kivimäen puheenvuoro kuului seuraavasti:

Olen hovioikeudessa edustanut sitä kantaa, että Korkeimman oikeuden ratkaisuihin viitataan vain soveltuvin osin. Korkeimman oikeuden tapauksen numeroa ei tulisi panna näkyviin, sillä muutoin kyseinen tapaus saa liian suuren merkityksen ratkais-

tavana olevalle tapaukselle. Asianajat tarjoilevat kyllä oikeuksissa ennakkoratkaisuja.

Kihlakunnantuomari Kalkas totesi Kivimäen puheenvuoron johdosta seuraavaa:

Yhden ainoan kerran olen saanut Korkeimman oikeuden tapauksen numeron näkyviin päätöksen perusteluihin. Hovioikeus pyyhki sen pois.

Vuosikirja kehittyy, otsikoista käydään keskustelua

Vielä vuonna 1984 noudatettiin vuosikirjassa suunnitelmaa, jonka korkein oikeus oli oikeusministeriön esittelystä vuonna 1969 vahvistanut korkeimman oikeuden ratkaisujen julkaisemista varten.

Vuoden 1984 kesäkuussa vahvistettiin samalla tavoin uusi suunnitelma, jota noudatettiin vuosina 1985 ja 1986. Vuoden 1987 alussa tulivat voimaan korkeimman oikeuden ratkaisujen julkaisuperiaatteet, jotka kumosivat aikaisemman suunnitelman. Julkaisuperiaatteet olivat korkeimman oikeuden täysistunnon vahvistamat.

Vuoden 1987 julkaisuperiaateissa luovuttiin jaosta selostuksiin ja tiedonantoihin. Vuoden 1969 suunnitelmassa, jota siis noudatettiin kesäkuuhun 1984, oli todettu näin:

Selostuksina julkaistaan ne ratkaisut, joiden katsotaan valaisevan tärkeitä tai mielenkiintoisia laintulkintakysymyksiä tai ilmaisevan oikeuskäsityksen kehitystä tai yleistä suuntaa. Tiedonantoina julkaistaan ratkaisut, joilla ei ole selostuksena julkaistavan oikeustapauksen kantavuutta, mutta joista kuitenkin katsotaan olevan opastusta lainkäyttäjille tai joilla on muuten yleistä merkitystä.

Sen sijaan vuoden 1984 uudessa suunnitelmassa todettiin seuraava:

Selostuksina ja tiedonantoina julkaistaan ne ratkaisut, jotka Korkein oikeus katsoo tärkeiksi lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa tai muutoin oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Täysistunnossa ja vahvennetussa jaostossa tehdyt ratkaisut julkaistaan selostuksina ja muut ratkaisut tiedonantoina.

Kukin ratkaisu tuli varustaa otsikolla, josta ilmenee, mitä oikeuskysymystä ratkaisu koskee. Otsikon tehtävästä syntyi mielenkiintoinen keskustelu.³

³ Tässä 1980-luvun lopulla käydyssä keskustelussa pohdittiin, miten korkeimman oikeuden ratkaisujen otsikot tulisi kirjoittaa ja millainen merkitys niillä pitäisi olla. Esimerkiksi Tuula Linna ja Aino Virkkunen esittivät peräkkäisissä artikkeleissaan Lakimies-aikakauskirjassa (Lakimies 1990, s. 969–981 ja s. 982–991) analyysseja ja ehdotuksia otsikoitten tehtävistä. Linna totesi kuuluvan asiaan, että korkeimman oikeuden päätösten sisältämää ratkaisuoheutta saatetaan lukea ja tulkita eri aikoina ja eri tapauksissa eri tavoin. Tämä ei kuitenkaan legitimoisi sitä, että otsikossa ilmaistua ratkaisuoheutta, jonka antaminen ei perustu edes asetustasoiseen säädökseen, saisi

Julkaisuperiaatteitten kehittämisen rinnalla myös ennakkopäätösten perustelu- ja kirjoittamistapa muotoutui vähitellen vastaamaan niitä vaatimuksia, joita prejudikaattituomioistuimelle asetettiin. Tätä kehitystä ei ohjattu korkeimman oikeuden hallinnollisilla ratkaisuilla.

Tuomion kirjoittamiseen liittyviä kysymyksiä on kyllä voitu käsitellä jäsenten vapaa-aiheisissa tapaamisissa. Kysymys on kuitenkin tuomareitten ja tuomarikollegioitten riippumattomuuteen kuuluvasta asiasta, jossa jokainen kokoonpano ja siihen kuuluva jäsen tekevät itsenäisiä ratkaisuja.⁴ Samaan aikaan annetut ratkaisut ovat voineet ilmentää erilaisia kirjoittamistapoja. Korkeimman oikeuden vuosikirjat tarjoavat tätä kysymystä tutkivalle mielenkiintoista luettavaa.

Yleistäen voidaan ehkä sanoa, että ennakkopäätöstuomioistuimen toiminnan eri elementit olivat korkeimman oikeuden toiminnassa vakiintuneet 1990-luvulle tultaessa.

Euroopan neuvostoon ja Euroopan yhteisöön liittymisen merkityksestä korkeimman oikeuden prejudikaattityössä

Yleistä

Seuraavat kymmenen vuotta merkitsivät huomattavaa muutosta siinä oikeudellisessa ympäristössä, jossa korkein oikeus teki työtään ennakkopäätöstuomioistuimena.

Suomesta tuli Euroopan neuvoston jäsen 5. päivänä toukokuuta 1989, ja se liittyi samalla Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Vuoden 1995 alussa Suomi liittyi yhtä aikaa Itävalan ja Ruotsin kanssa Euroopan unioniin.

Näillä kansainvälisillä sopimusjärjestelmillä on ollut merkittävä vaikutus oikeuslähteoppiin, jonka muutos oli toki alkanut jo aikaisemmin. Viimeaikaisessa keskustelussa on usein todettu, että luonteeltaan velvoittavien, heikosti velvoittavien ja sallittujen oikeuslähteitten jaotteluun perustuva staattinen oikeuslähteoppi on väistynyt dynaamisen tarkastelutavan tieltä. Tarkastelutavan muutos koskee sekä sitä, millaisista oikeuslähteistä korkein

modifoida samalla tavalla. Virkkusen mukaan otsikoita on pidetty lähinnä ratkaisun tekijöiden laatimina auktoriteettiarvon tai ainakin jonkinlaisen erityisen painoarvon omaavina, oikeuskäytäntöä ohjaamaan pyrkivinä tulkintoina. Presidentti Heinonen lopetti keskustelun artikkelissaan ”Korkeimman oikeuden rooli muuttuvassa ympäristössä”, joka julkaistiin niin ikään Lakimies-aikakauskirjassa (Lakimies 1991, s. 229–240). Artikkelia oli edeltänyt korkeimman oikeuden lainkäyttöhenkilöstön pitkä keskustelutilaisuus aiheesta. Heinosen mukaan oli perusteltua torjua se näkemys, jonka mukaan korkein oikeus pyrki ”normatiivisiin” otsikoihin. Korkeimman oikeuden tehtävänä ei ole luoda oikeutta eikä tuottaa normeja. Otsikon tehtävänä on tiivistetysti kuvailla se oikeuskysymys, jonka takia korkein oikeus on halunnut julkaista ratkaisun eli antaa ennakkoratkaisun.

⁴ Ks. Lakimiespäivillä 6.10.2017 pitämäni esitystä ”Suomalaisen oikeuselämän murros 1970-luvulla”. Esityksessä on tultu muun muassa siihen tulokseen, että tuomio, jota voidaan pitää alkuna näytön nykyaikaiselle arvioinnille rakentuvassa tuomion perustelemisessä, annettiin jo ennen valituslupajärjestelmän voimaantuloa 1970-luvun alussa (KKO 1971 II 66). Mitään yhtäkkistä muutosta ei tämäkään ratkaisu merkinnyt. Esitykseni on julkaistu Lakimies-aikakauskirjassa (Lakimies 2018, s. 112–119).

oikeus hakee omien prejudikaattiensä perusteet, että sitä, millainen arvo korkeimman oikeuden prejudikaateilla on oikeuslähteinä.

Korkeimman oikeuden ratkaisuihin perehtyminen osoittaa, että velvoittavien oikeusläheteiden kovan ytimen muodostavat laki ja lainvalmistelutyöt ovat edelleen kiistatta ensisijaiset oikeuslähteet. Muu ei olisikaan mahdollista demokraattisessa oikeusvaltiossa. Mutta kun siirrytään tutkimaan oikeuskäytäntöä oikeuslähteenä, joudutaan havaitsemaan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen ratkaisuilla on merkitys, joka poikkeaa siitä, mitä kansallisen tuomioistuimen ratkaisuja tarkasteltaessa on totuttu ajattelemaan.

Suomen vuonna 1995 voimaan tulleella perusoikeusuudistuksella (969/1995, HE 309/1993 vp) luotu järjestelmä on sisällöltään läheisessä yhteydessä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiin. Suomea velvoittavaa kansainvälistä ihmisoikeussopimusta loukkaava rajoitus on ristiriidassa myös perustuslain perusoikeussääntelyn kanssa. Perusoikeuksia ei ole mahdollista rajoittaa enempää kuin Suomen ihmisoikeusveloitteet sallivat. Perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on näistä syistä tärkeää.

EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden keskinäistä suhdetta on määritelty unionin perustamissopimuksissa ja julistuksessa Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta (n:o 17 ja siihen liittyvä neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto vuodelta 2007). Sovellettaviksi tulevat tulkintavaikutuksen periaate, välittömän oikeusvaikutuksen periaate ja etusijaperiaate. EU-säännösten oikea ja yhdenmukainen noudattaminen eri jäsenvaltioissa on varmistettu erityisen ennakkoratkaisumenettelyn avulla. Ennakkoratkaisun unionin oikeuden oikeasta tulkinnasta antaa Euroopan unionin tuomioistuin jäsenvaltion tuomioistuimen pyynnöstä. Ennakkoratkaisu on sitova: sitä tulee noudattaa, kun asia ratkaistaan kansallisessa tuomioistuimessa.

Eräitä käytännön tapauksia 1990-luvulta

Vuoden 1990 lentokonekaappaukset

Ensimmäiset tapaukset (diarinumerot H 90/219 ja H 90/220), joissa Euroopan ihmisoikeussopimukseen sen voimaantulon jälkeen vedottiin korkeimmassa oikeudessa, liittyivät kahteen lentokonekaappaukseen, jotka kesäkuun lopulla 1990 tapahtuivat Neuvostoliitosta Suomeen.⁵

⁵ Kuten Juha Lavapuro on väitöskirjassaan Uusi perustuslakikontrolli (Suomalainen Lakimiesyhdistys 2010) todennut, korkeimman oikeuden ratkaisuihin alettiin heti 1990-luvulla viitata Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin ja ihmisoikeustuomioistuimen tuomioihin. 2000-luvun alussa viittausten määrä kasvoi huomattavasti.

Eräät korkeimman oikeuden tuolloiset jäsenet ovat muistelleet, että sekä tapaukset että sovellettavat säännökset toivat kokonaan uusia haasteita ratkaisutoimintaan. Lausunnon antaneitten jaostojen puheenjohtajina toimivat presidentti Heinonen ja oikeusneuvos Paa-vo Salervo.

Neuvostoliiton vaatimukset perustuivat Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton hallitusten välillä yhteistoiminnasta siviili-ilma-alusten kaappausten ehkäisemiseksi 23.8.1974 tehtyyn sopimukseen (SopS 41/1975). Sopimuksen voimaansaattamista varten oli 23.5.1975 annettu laki (336/1975) siviili-ilma-aluksen kaappaukseen syyllistyneiden henkilöiden palauttamisesta eräissä tapauksissa.

Lentokonekaappaajien asiamiehinä toimineet asianajajat Markku Fredman ja Ulf Månsson vastustivat luovutuspyyntöjä perusteilla, jotka olivat yksityiskohdiltaan erilaisia mutta jotka keskeisesti nojautuivat Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin.

Korkein oikeus suostui antamissaan lausunnoissa kummassakin tapauksessa kaappaajia koskevaan luovutuspyyntöön. Asianomaisten syyllisyydestä oli esitetty edellä mainitussa Suomen ja Neuvostoliiton palauttamissopimuksessa edellytetty riittävä selvitys. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä Euroopan neuvoston puitteissa tehty yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eivät esitetyn selvityksen mukaan estäneet palauttamista Neuvostoliittoon.

Jääviysratkaisut

Ihmisoikeussopimuksen soveltamisen alkutaipaleen ehkä mielenkiintoisin kehityskulku liittyy niihin KKO:n prejudikaatteihin, jotka koskevat tuomarin jääviyttä. Tuomarin esteellisyyttä sääntelevä oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 § oli tuolloin voimassa samassa muodossa kuin vuoden 1734 laissa.

Ihmisoikeussopimus sai KKO:n jääviysratkaisuisissa näkyvän jalansijan vasta 1990-luvun päättyessä. Vuosikymmenen jo vaihtuessa annettiin vahvennetussa kokoonpanossa ratkaisu KKO 2000:13, jossa korkeimman oikeuden perustelut nojautuivat aikaisemmasta poiketen keskeisesti ihmisoikeussopimuksen määräyksiin ja Strasbourgin tuomioistuimen tuomioihin. Vahvennetun jaoston puheenjohtajana toimi presidentti Heinonen. Samaa perustelulinjaa noudatettiin myös prejudikaatissa KKO 2000:21.

Sittemmin oikeudenkäymiskaaren 13 luku uudistettiin kokonaisuudessaan 1.9.2001 voimaan tulleella lailla 441/2001. Hallituksen esityksen 78/2000 vp yleisperusteluissa todettiin muun muassa:

Lainsäädäntömme putteet ja vanhentuneisuus ovat korostuneet sen vuoksi, että esteellisyyttä arvioidaan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla. Näistä syistä on tarpeen, että oikeudenkäymiskaaren esteellisyyssäännökset uudistetaan kokonaan, jotta ne vastaisivat nykyajan vaatimuksia.

Ahvenanmaata koskeva ratkaisu

Esimerkkinä sellaisesta korkeimman oikeuden 1990-luvulla antamasta prejudikaatista, jossa oli kysymys Euroopan unionin sääntelyn merkityksestä Suomessa, voidaan mainita KKO 1998:8. Siinä käsiteltiin usein vaikeaksi osoittautunutta kysymystä Ahvenanmaalle kuuluvan lohikiintiön määräämiseen liittyvän Suomen toimivallan käyttämisestä.

Ratkaisutoiminnan kehittymisestä uuden perustuslain voimaan tultua

Tuomioistuimien oikeudesta ja velvollisuudesta poistaa perustuslain ja tavallisen lain välillä yksittäisessä asiassa havaittu ilmeinen ristiriita otettiin nimenomainen säännös uuden, 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain (731/1999) 106 §:ään. Siinä säädetään, että jos tuomioistuimen käsiteltävässä asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.

Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu olevan selvää, ettei lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa voida pitää säännöksen tarkoittamassa mielessä ilmeisenä, jos perustuslakivaliokunta on ottanut siihen kantaa lain säätämisyvaiheessa ja katsonut, ettei ristiriitaa ole olemassa.

Väliaikaiseen toimenpidekieltoon liittyvä ratkaisu

Korkein oikeus sovelsi perustuslain 106 §:ää ensimmäisen kerran maaliskuussa 2004 antamassaan, vahvennetussa kokoonpanossa tehdyssä ratkaisussa KKO 2004:26. Asiassa oli kysymys rakennussuojelulain 9 §:n nojalla määrätystä toimenpidekiellosta ja perustuslaissa säädetystä omaisuudensuojasta sekä siihen liittyvästä korvausvelvollisuudesta. Uudelleen ympäristökeskus oli mainitun säännöksen nojalla määrännyt Helsingissä sijainneen apteekin kiinteän sisustuksen väliaikaiseen toimenpidekieltoon.

Rakennussuojelulain säätämiseen johtaneisiin hallituksen esityksiin 105/1982 vp ja 45/1983 vp ei sisältynyt säännöstä, joka olisi oikeuttanut rakennuksen omistajan korvaukseen väliaikaisen toimenpidekiellon vuoksi. Korkeimman oikeuden ratkaisussa lainattiin laajasti perustuslakivaliokunnan vahingonkorvausmahdollisuutta koskevia lausumia. Korkein oikeus tuli siihen tulokseen, ettei nyt kysymyksessä olevan kaltaista vahinkoa ollut otettu huomioon rakennussuojelulain korvaussäännöksistä ja lain säätämisyjärjestyksestä päätettäessä.

Perusteluissaan korkein oikeus totesi muun muassa:

Korkein oikeus katsoo, että jos väliaikaisesta toimenpidekiellosta aiheutuu vaatimuksessa tarkoitettua vahinkoa, on vahinko tällöin laadultaan sellaista, että sen jääminen

korvaamatta asiaa koskevien säännösten puuttumisen vuoksi loukkaisi perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa.

Korkein oikeus kumosi maa- ja metsätalouden tuomion ja palautti asian lunastustoimikunnalle ratkaisun antamiseksi korvausvaatimuksista.

Yksityisen pysäköinninvalvojan antama valvontamaksu

Korkeimman oikeuden vuodelta 2010 oleva tuomio 2010:23, joka koski yksityisen pysäköinninvalvontayhtiön työntekijän antamaa valvontamaksua, nosti perustuslakiasiantuntijat ankaraan kritiikkiin.

Tapauksessa valittajana ollut henkilö oli kiistänyt velvollisuuden maksaa valvontamaksuja auton pysäköinnistä kiinteistöyhtiön piha-alueella. Korkein oikeus keskittyi kysymyksen siinä, oliko pysäköinninvalvontayhtiön ja kuljettajan välille syntynyt piha-alueelle asetetun opastetaulun mukainen sopimus, joka sisälsi velvoitteen suorittaa valvontamaksu, jos pysäköinti oli tapahtunut ehtojen vastaisesti.

Sekä käräjäoikeus että hovioikeus olivat tuomioissaan viitanneet perustuslain 2 §:n 3 momenttiin ja 124 §:ään. Näiden lainkohtien mukaan julkisen vallan käytön tuli perustua lakiin ja julkinen hallintotehtävä voitiin antaa muulle kuin hallintoviranomaiselle vain lailla tai lain nojalla.

Korkeimman oikeuden mukaan tapauksessa ei ollut kysymys julkisen vallan käytöstä vaan ainoastaan siitä, oliko yksityisten välillä syntynyt pysäköintiä yksityisellä alueella koskeva sopimus ja oliko sopimusta rikottu. Kun kysymyksessä ollut alue oli kattavasti merkitty opastetauluilla, ajoneuvon kuljettajan oli katsottava tulleen tietoiseksi siitä, että kysymyksessä oli yksityinen alue, jolla pysäköinti oli kielletty, ja että kiellon vastaiseen pysäköintiin liittyi valvontamaksu. Näissä olosuhteissa kuljettajalle voitiin asettaa velvollisuus valvontamaksun suorittamiseen.

Ratkaisu johti värikkääseen keskusteluun yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen näkökannan edustajien välillä. Helsingin yliopistossa järjestettiin keskustelutilaisuus, jossa myös korkeimman oikeuden edustajia oli presidentin johdolla paikalla.

Tilanteen purkamiseen pyrittiin lainsäädännöllisin keinoin. Asiassa annettiin peräti kaksi hallituksen esitystä (223/2010 vp ja 79/2012 vp) laiksi, mutta kumpikaan ei johtanut lainsäädäntöön.⁶

Tilanne näyttää nykyään vakiintuneen tuomion mukaiseksi, joskin samasta oikeudellisesta kysymyksestä on aika ajoin edelleen tehty korkeimpaan oikeuteen valituslupahakemuksia. Tätä kirjoitettaessa viimeisin sellainen on hylätty lokakuussa 2019.

⁶ Tätä kirjoittaessani lukemani sanomalehtiartikkelin (TS 14.12.2019) mukaan 122 kansanedustajaa on allekirjoittanut uuden lakialoitteen yksityisen pysäköinninvalvonnan kieltämiseksi.

Liikennevakuutuslakiin liittyvä ratkaisu

EU-oikeuden puolelta voidaan huomiota kiinnittää ennakkoratkaisuun 2005:145 (katso myös KKO 2007:34). Siinä ei kuitenkaan ollut kysymys EU-oikeuden kanssa ristiriitaisen kansallisen säännöksen (liikennevakuutuslain 7 §:n 3 momentti, L 656/1994) syrjäyttämisestä vaan kansallisen säännöksen yhteisön oikeuden mukaisesta tulkinnasta.

Tutkittavana olleessa asiassa humalaisen kuljettama auto oli suistunut tieltä seurauksin, että matkustajista yksi oli kuollut ja muut saaneet vammoja. Matkustajat, joiden joukossa oli ollut auton omistaja, olivat tienneet kuljettajan humalatilasta. Vakuutusyhtiö oli liikennevakuutuslain 7 §:n 3 momentin nojalla kieltäytynyt suorittamasta liikennevakuutuksesta matkustajien vaatimia korvauksia.

Korkein oikeus pyysi Europan yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisun. Sen mukaan (asia C-537/03, 30.6.2005) moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 30.12.1983 annetun toisen neuvoston direktiivin (84/5/ETY) 2 artiklan 1 kohta sekä kolmannen direktiivin (90/232/ETY) 1 artikla olivat esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan evätä matkustajan oikeus saada korvausta pakollisesta liikennevakuutuksesta tai rajoittaa sitä suhteettomasti sillä perusteella, että hän on myötävaikuttanut kärsimäänsä vahinkoon.

Korkein oikeus katsoi, ettei ollut direktiivien mukaista evätä ajoneuvon matkustajalta liikennevakuutuskorvausta kuljettajan humalatilalla vahvuudesta riippuvalla kaavamaisella perusteella.

Ihmisoikeudet ja perustuslaki – korkeimman oikeuden ratkaisuja 2010-luvulla

Uuden perustuslain ja sen 106 §:n soveltaminen lähti korkeimman oikeuden käytännössä liikkeelle varsin varovaisesti. 2010-luvun alkaessa tapahtui kehityksessä kuitenkin suuri loikka. Eräissä merkittävässä siviili- ja prosessioikeudellisissa kysymyksissä ihmisoikeus-sopimuksen määräysten ja ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden edellyttämien muutosten toteuttaminen sisäisessä oikeudessa tapahtui perustuslain 106 §:n nojalla – tai jos asiasta ei ollut selviä säännöksiä sisäisessä laissa, muihin perustuslain säännöksiin vetoamalla. Seuraavassa käyn läpi kolmeen tällaiseen kysymykseen liittyviä korkeimman oikeuden ratkaisuja.

Isyylain voimaanpanolakiin liittyvät ratkaisut

Isyylain voimaanpanolain (701/1975) 7 §:ään⁷ sisältyvän kanneaikarajoituksen sitovuudesta annettiin täysistuntoratkaisu KKO 2012:11.

Vuoden 1976 isyyslaki (700/1975) oli tullut voimaan tuon vuoden lokakuun alussa. Lain myötä toteutui niin sanottu vahva isyys avioliiton ulkopuolella syntyneitä lapsia kohtaan. Voimaanpanolakiin sisältyvän viiden vuoden kanneaikarajoituksen pätevyttä oli tutkittu eri oikeudenkäynneissä vielä 2000-luvun alussa. Kantajat olivat usein vedonneet perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädettyyn syrjinnän kieltoon, mutta kanteet oli säännönmukaisesti hylätty liian myöhään nostettuina. Ennakkoratkaisussaan KKO 2003:107 korkein oikeus oli vahvistanut tämän linjan ja katsonut, ettei kanneikasäännöksen soveltaminen ollut ristiriidassa perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjinnän kiellon kanssa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oli kesäkuussa 2010 antanut kaksi tuomiota, joissa oli kysymys isyylain voimaanpanolain kanneaikarajoituksesta. Toinen tuomioista koski samaa asiaa kuin KKO 2003:107. EIT:n mukaan kanneajan ehdottomuus oli esteenä isyyden vahvistamista koskevissa asioissa esiintyvien erilaisten intressien punninnalle. Yksityselämän suojaa koskevaa ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa oli tämän vuoksi loukattu.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut antoivat perusteen valitusluvan myöntämiselle kanneaikarajoituksen pätevyden uudelleen arvioimiseksi. Täysistunnossa käytiin asiasta vilkas ja erilaisia oikeudellisia vakaumuksia ilmentävä keskustelu. Presidentti jätti tuomioon eriyvän mielipiteen, joka oli pituudeltaan varsinaisen tuomion mittainen.

Erään asian ydinkysymyksen muodosti sen juridisen mekanismin määrittelemisen, joka salli etusijan antamisen ihmisoikeussopimuksen määräykselle ja ihmisoikeustuomioistuimen tuomiolle, vaikka kansallisen lain säännös oli sisällöltään selkeä ja vuosikymmenten ajan vakiintuneesti noudatettu.

Korkein oikeus lausui tästä kysymyksestä muun muassa seuraavaa:

22. Voimaanpanolain 7 §:n 2 momentti on kirjoitettu niin ehdottomaan ja yksiselitteiseen muotoon, ettei siinä jää sijaa joustavalle ja perustuslakimyönteiselle tulkinnalle. Yleisten laintulkintasääntöjen mukaista sinänsä olisi, että keskenään ristiriitaisista lainsäännöksistä sovelletaan uudempaa lakia. Edellä todetulla tavalla voimaanpanolaki on säädetty ennen ihmisoikeussopimuksen voimaantuloa, joka tässä tapauksessa on siis uudempi laki. Ottaen kuitenkin huomioon, että ihmisoikeussopimus saa sisältönsä jatkuvasti kehittyvän soveltamiskäytännön kautta, kotimaisen lainsäädännön ja ihmisoikeussopimuksesta johtuvien periaatteiden välistä ristiriitaa ei ole perusteltua

⁷ Säännös kuului seuraavasti: ”7 §. Lapsella tai hänen laillisesti määrättyllä edustajallaan on oikeus ajaa isyyden vahvistamista koskevaa kannetta siten kuin isyyslaissa säädetään. Lastenvalvojalla ei ole ilman eri valtuutusta oikeutta käyttää oikeudenkäynnissä lapsen puhevaltaa.

Isyyden vahvistamista koskeva kanne on pantava vireille viiden vuoden kuluessa isyylain voimaantulosta. Kannetta ei kuitenkaan voida nostaa, jos mies on kuollut.”

ratkaista vain vertaamalla lakien voimaantuloajankohtia. Korkein oikeus katsookin, ettei voimaanpanolain määräaikasäännöksen keskeistä ja yksiselitteistä sisältöä voida jättää soveltamatta tavanomaisilla laintulkinnan keinoilla.

23. Asiassa on siten ratkaistava, johtaako voimaanpanolain 7 §:n 2 momentin määräaikasäännöksen soveltaminen käsiteltävänä olevassa asiassa perustuslain 106 §:ssä tarkoitettulla tavalla ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa, jolloin tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Ensiksi on kuitenkin tarkasteltava kysymystä ihmisoikeussopimuksen ajallisesta soveltamisesta tapaukseen ja siitä, mikä vaikutus on sillä seikalla, että kanteen nostamisen määräaika oli jo päättynyt ennen ihmisoikeussopimuksen voimaantuloa.

--

31. Korkein oikeus toteaa, että voimaanpanolain 7 §:n 2 momentin kanneaikasäännöksen noudattaminen tapauksissa, joissa oikeudelliset tai tosiasialliset syyt ovat estäneet isyyskanteen nostamisen määräajassa, voi siten johtaa ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa. Tällaisessa tilanteessa tuomioistuimen on perustuslain 106 §:n nojalla annettava etusija perustuslain säännökselle.

Korkein oikeus katsoi, että kanneaikasäännöksen soveltaminen esillä olleessa tapauksessa oli ristiriidassa perustuslain 10 §:ssä ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan kanssa.

Ratkaisun jälkeen hallitus ryhtyi toimiin isyys oikeudenkäyntejä koskevan lainsäädännön epäkohtien poistamiseksi. Vuoden 1976 isyyslaki kumottiin 13.1.2015 annetulla isyyslailla (11/2015), joka tuli voimaan 1.1.2016.

Ne bis in idem -ratkaisut

Ne bis in idem -oppiin liittyvät ratkaisut muodostivat 2010-luvulla määrällisesti suurimman osan niistä korkeimman oikeuden prejudikaateista, jotka keskeisesti rakentuivat Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten soveltamiseen ja tulkintaan.⁸ Ratkaisuihin liittyy paljon perustuslakia koskevaa tulkintaa ja harkintaa. Ne eivät kuitenkaan koskeneet niinkään perustuslain 106 §:ää vaan 6 ja 21 §:ää.

Ensimmäinen ratkaisusta annettiin vuonna 2010 (KKO 2010:45) normaalissa viiden tuomarin kokoonpanossa. Tuolloin omaksuttua tulkintaa muutettiin vahvennetussa kokoonpanossa ratkaisussa 2013:59.

Ne bis in idem -kysymykseen pyrittiin saamaan ratkaisu myös lainsäädäntötoimin, joihin

⁸ Olen käsitellyt *ne bis in idem* -prejudikaatteja samoin kuin isyyslain voimaanpanolakiin liittyviä prejudikaatteja esityksessäni ”En högsta domstols uppgifter” vuonna 2017 pidetyssä Pohjoismaisessa lakimieskokouksessa Helsingissä. Ks. Det 41 nordiska juristmöten, Den finska lokalstyrelsen 2018, s. 323–338.

korkein oikeuskin oli tuomioissaan kehottanut ryhtymään. Tuloksena oli erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta vuonna 2013 annettu laki (781/2013), joka tuli voimaan 1.12.2013. Korkeimman oikeuden ratkaisussa 2013:59 omaksuttu tulkintamuutos liittyi tuohon lakiin. Ratkaisusta voi huomata, että korkein oikeus pyrki tuomioitensa välityksellä ikään kuin käymään vuoropuhelua lainsäätäjän, lähinnä perustuslakivaliokunnan, kanssa.

Vuodesta 2010 vuoteen 2014 korkein oikeus antoi kaikkiaan pitkälti toistakymmentä *ne bis idem* -kysymykseen liittyvää ennakkopäätöstä. Niistä yksi ratkaistiin vahvennetussa jaostossa. Vuoden 2013 uuden lain jälkeen ratkaistiin neljä *ne bis idem* -tapaus täysistunnossa. Niistä kolme koski ylimääräistä muutoksenhakua.

Valittajan poissaoloon liittyvä ratkaisu

Perustuslain 106 §:n soveltamiseen liittyviin ongelmiin palattiin isyysprejudikaatin jälkeen ennakkopäätöksessä KKO 2015:14, joka kuuluu prosessioikeuden alaan. Sen otsikko on seuraava:

Käräjäoikeudessa rikoksista tuomittu A oli valittanut hovioikeuteen vaatien syytetden hylkäämistä. A oli kutsuttu hovioikeuden pääkäsittelyyn asian selvittämistä varten henkilökohtaisesti uhalla, että valitus jätetään hänen poissa ollessaan sillensä. Hovioikeus jätti valituksen rangaistuksen mittaamista lukuun ottamatta sillensä A:n poissaolon johdosta, vaikka pääkäsittelyssä oli ollut paikalla hänen puolustajansa.

A:n kantelun johdosta Korkein oikeus katsoi, että valituksen sillensä jättäminen oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 29 §:n ja 26 luvun 20 §:n 1 momentin nojalla oli tässä tapauksessa perustuslain 106 §:ssä tarkoitettulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 c kohdan ja perustuslain 21 §:n kanssa. Koska mainitut oikeudenkäymiskaaren säännöksiä ei olisi tullut soveltaa, sillensäjättämispäätökset poistettiin, hovioikeuden myöhemmin pääasiassa antama tuomio kumottiin ja asia palautettiin hovioikeuteen uudelleen käsiteltäväksi.

Korkeimman oikeuden ratkaisun taustalla oli EIT:n 8.11.2012 antama tuomio asiassa *Nezi-raj v. Saksa*. Tuomion mukaan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 ja 3 c kohtia oli loukattu, kun muutoksenhakutuomioistuimen käsittelystä ilman hyväksyttävää syytä pois jääneen syytetyn asianajajalle ei ollut annettu tilaisuutta edustaa päämiestään, vaan valitus oli hylätty syytetyn poissaolon vuoksi.

Ratkaisun 2015:14 perusteluissa korkein oikeus käsittelee monipuolisesti ja analyttisesti ihmisoikeussopimuksen asemaa suomalaisessa normijärjestelmässä, vuoden 1995 perusoikeus uudistusta ja sen suhdetta Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusveloitteisiin sekä perustuslain etusijaa sääntelevää perustuslain 106 §:ää. Korkein oikeus totesi muun muassa seuraavan:

29. Ihmisoikeusvelvoitteiden valtiosisäiseen toteuttamiseen liittyvää lainsäädäntöä on kohdissa 20 - 28 kuvatulla tavalla kehitetty vaiheittain. Kootusti voidaan todeta, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset ovat tuomioistuimissa ja muissakin viranomaisissa suoraan laintasoisina sovellettavissa. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen ja nykyään myös perustuslain 22 §:n nojalla tulee mahdollisista lain tulkintavaihtoehdoista valita ihmis- ja perusoikeudet parhaiten turvaava vaihtoehto. Tuomioistuimen on siten pyrittävä ihmisoikeusmyönteiseen ja perustuslainmukaiseen tulkintaan niin yksittäiseen säännökseen perustuvaa harkintavaltaa käyttäessään kuin myös silloin, kun ihmisoikeusvelvoite näyttää poikkeavan lain säännöksestä.

--

33. Perustuslakivaliokunta arvioi perustuslain säätämisen yhteydessä, että perustuslain 106 §:n soveltaminen jää varsin harvinaiseksi. Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvat ihmisoikeusvelvoitteet ja myös vaikeudet niiden yhteensovittamisessa kansallisten säännöksiin tulevat kuitenkin enenevästi esiin lainkäytössä. Ristiriidat lain ja ihmisoikeusvelvoitteen välillä eivät koske vain poikkeuksellisia yksittäistapauksia, joita ei ole osattu ottaa huomioon lainsäädäntövaiheessa.

--

35. Korkein oikeus katsoo, ettei perustuslain 106 § edellytä eikä mahdollista sitä, että etusijasäännöstä sovellettaisiin vain ratkaistaessa poikkeuksellisiin olosuhteisiin liittyvää tapausta. Kuten perusoikeusuudistuksen esitöissä on ennakoitu, säännökselle on soveltamistarvetta etenkin kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden jälkivalvonassa. Perustuslain 106 § velvoittaa tuomioistuimen antamaan etusijan perustuslain säännökselle, kun säännöksen soveltamisedellytykset täyttyvät. Velvoite koskee kaikkia tuomioistuimia.

Perustuslain 106 §:n soveltamista ei siis enää arvioitu varsin harvinaiseksi, vaan se miellettiin osaksi KKO:n normaalia työskentelyä.

Korkein oikeus totesi, että se oli EIT:n *Neziraj v. Saksa* -tuomiota edeltävillä ennakkopäätöksillään pyrkinyt tulkinnallisesti supistamaan oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 20 §:ssä säädetyn sillensä jättämisen soveltamista. Nämä linjaukset eivät kuitenkaan olleet enää riittäviä. Hovioikeuden ei olisi tullut jättää valitusta osittain sillensä. Hovioikeuden päätökset poistettiin kanteluiden johdosta siltä osin kuin valitus oli jätetty sillensä, ja tuomio kumottiin siltä osin kuin asia oli ratkaistu valittajan osalta.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen jälkeen oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 20 §:n 1 momenttia on muutettu 1.1.2019 voimaan tulleella lailla (422/2018, HE 200/2017).

Ahvenanmaan asioiden käsittelystä korkeimmassa oikeudessa

Suomen korkeimman oikeuden tehtävä lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa on luonteeltaan konkreettista jälkikäteistä valvontaa, joka voi yksittäistapauksessa johtaa tavallisen lain säännöksen soveltamatta jättämiseen. Lakien perustuslainmukaisuuden ennakkollinen ja abstrakti tarkastaminen kuuluu meidän järjestelmässämme eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.

On kuitenkin alue, jolla korkein oikeus joutuu riita- ja rikosasioitten ratkaisutoiminnan ulkopuolella ottamaan kantaa valmisteltavina olevien lakien ja niihin nähden etusijaisten säännösten yhdenmukaisuuteen. Tällainen ennakkollinen ja abstrakti valvontatehtävä on korkeimmalle oikeudelle annettu Ahvenanmaan itsehallintolainsäädännössä. Ahvenanmaan itsehallintolain (16.8.1991/1144) 19 §:n 2 momentin mukaan ”Tasavallan presidentti voi, kun korkeimman oikeuden lausunto on hankittu, määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta”.⁹

Korkeimmassa oikeudessa Ahvenanmaan lausuntoasioita käsittelee ensimmäisessä vaiheessa tähän tehtävään nimetty kolmen oikeusneuvoksen ryhmä. Lopullisen lausunnon valmistelemiseksi ryhmää täydennetään normaaliksi viiden jäsenen jaostoksi.

Pitkään Ahvenanmaan asioiden valmistelusta vastannut oikeusneuvos Gustav Bygglin on jaotellut¹⁰ lausuntoasiat niiden tyypillisten piirteitten mukaan useaan eri ryhmään. Useimmiten kysymys on ongelmista, jotka liittyvät lainsäädäntövallan delegointiin maakunnassa. Toisessa tyyppitapauksessa tulee arvioitavaksi, onko maakunnan lainsäädäntöön sisältyvä säännös ristiriidassa perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien kanssa. Kolmannessa ryhmässä joudutaan pohtimaan, ylittääkö maakuntalain sääntely itsehallinnolle asetetut rajat, ja neljännessä kysytään, onko maakuntalaki muutoin kuin perusoikeuksien osalta ristiriidassa valtakunnan lainsäädännössä säädettyjen periaatteitten kanssa. Monesti joudutaan arvioimaan myös sitä, onko maakuntalain sääntely sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa.

Ahvenanmaan lausuntoasioissa korkeimman oikeuden tehtävä on siis kokonaan toisenlainen kuin normaalissa tuomitsemistoiminnassa. Ahvenanmaan lausuntoasioissa joudu-

⁹ Tasavallan presidentin mahdollisuudesta pyytää lausunto korkeimmalta oikeudelta säädetään myös perustuslain 77 §:ssä:

”Lain vahvistaminen

Eduskunnan hyväksymä laki on esiteltävä tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Presidentin on päätettävä lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu vahvistettavaksi. Presidentti voi hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Jollei presidentti vahvista lakia, se palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Jos eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Lain katsotaan rauenneen, jos eduskunta ei ole sitä uudestaan hyväksynyt – –”

¹⁰ Julkaisuamaton esitelmä 13.10.2017.

taan usein ottamaan ennakoivasti ja abstraktisti kantaa siihen, onko maakuntalainsäädännössä poikettu valtakunnan lainsäädännöstä itsehallintojärjestelmän rajat ylittäen.

Toisaalta on löydettävissä myös ratkaisuja, joissa itsehallintolainsäädännön perustuslainmukaisuutta on pohdittu konkreettisesti yksittäistapauksessa. Tuoreen esimerkin tarjoaa prejudikaatti KKO 2018:16, jossa tutkittiin, oliko Ahvenanmaan ajokorttilain 44 §:n 2 momentti ristiriidassa valtakunnan lainsäädännön kanssa, kun tuon säännöksen mukaan rattijuopumuksesta määrättävän ajokiellon vähimmäisaika on yksi vuosi. Korkein oikeus katsoi, toisin kuin hovioikeus, ettei valtakunnan lainsäädännöstä poikkeavan Ahvenanmaan ajokorttilain säännöksen soveltaminen ollut ilmeisessä ristiriidassa ihmisten yhdenvertaisuutta turvaavan perustuslain 6 §:n 1 momentin säännöksen kanssa. A:lle määrättiin yhden vuoden kahden kuukauden pituinen ajokielto.¹¹

Suomen korkein oikeus perustuslakituomioistuimena?

Lähdin liikkeelle siitä Norjassa yleisesti omaksutusta määrittelystä, että Norjan korkein oikeus on myös perustuslakituomioistuin. Olisiko perusteita ajatella samaan tapaan Suomen korkeimmasta oikeudesta?

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (1/1998 vp, sivu 162) mukaan aikaisempi suomalainen järjestelmä, jossa ei ollut järjestetty eduskunnan säätämien lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa, oli ollut kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellinen. Kun tällaisen valvonnan mahdollistava säännös nyt otettiin perustuslain 106 §:ään, lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan painopiste ehdotettiin edelleen säilytettäväksi ennakkovalvonnassa. Perustuslakivaliokunnan keskeinen asema ilmaistiin nimenomaisella perustuslain säännöksellä (74 §). Uuden 106 §:n tarkoituksena ei ollut heikentää perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa eikä luoda perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välille kilpailuasetelmaa (HE 1/1998 vp, sivut 163 ja 164).

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa on luonteeltaan ennakkollista ja abstraktista. Konkreettinen jälkikäteinen valvonta on meidän järjestelmässämme tuomioistuimille kuuluvaa.

Jo se seikka, että korkein oikeus perustuslain nojalla harjoittaa lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteistä valvontaa, voisi antaa riittävän perusteen kutsua Suomen korkeinta oikeutta perustuslakituomioistuimeksi. Toisaalta perustuslain 106 §:ssä ei ole rajoitettu valvontavaltaa ainoastaan korkeimpaan oikeuteen, vaan se koskee kaikkia tuomio-

¹¹ Ks. lähemmin Mika Sutela, Högsta domstolens avgörande om ett körförbud för rattfylleri på Åland – en kommentar till fallet HD 2018:16; JFT 2019, s. 71–73.

istuimia. Näin ollen meillä on varsin monilukuinen määrä perustuslakituomioistuimia sanan nyt käsitellyssä merkityksessä. Tämä ei kuitenkaan ole aivan poikkeuksellista, ja järjestelmää voidaan kutsua konkreettiseksi ja hajautetuksi.

Itäisen Keski-Euroopan kehityksestä

Sosialistisen järjestelmän murtuminen noin kaksi vuosikymmentä sitten itäisen Keski-Euroopan valtioissa merkitsi suuria muutoksia niiden oikeudellisessa rakenteessa. Muutokset ilmenivät organisaatioiden tasolla yleensä tuomioistuinviraston ja perustuslakituomioistuimen perustamisena.

Wojciech Sadurski on laajassa monografiassaan¹² esittänyt, että itäisen Keski-Euroopan sosialistisesta järjestelmästä luopuneet valtiot ovat edenneet varsin yhdenmukaista tietä kehittäessään uusia perustuslaillisia instituutioita. Uudet perustuslakituomioistuimet toteuttavat ennen muuta keskitettyä, abstraktia ja yleensä jälkikäteistä lakien perustuslaillisuuden valvontaa¹³. Perustuslakituomionistuinten antamat päätökset ovat lopullisia.

Perustuslakituomioistuimen, lainsäätäjän ja toimeenpanovallan sekä joskus myös korkeimman oikeuden välillä on eri maissa esiintynyt erilaisia jännitteitä. On voitu kysyä, ovatko perustuslakituomioistuimen yleensä määrääjäksi eri etutahojen esityksestä nimetyt tuomarit sanan varsinaisessa merkityksessä tuomareita vai mieltävätkö he asemansa pikemminkin yhteiskunnallisen vaikuttajan asemaksi. Mahdollista on myös, että ne tahot, joilla on oikeus saattaa parlamenttilain perustuslainmukaisuus perustuslakituomioistuimen tutkittavaksi, yrittävät tällä tavoin edistää omia poliittisia päämääriään.

Uudet perustuslakituomioistuimet ovat monessa maassa tehneet ratkaisuja, jotka ovat olleet tärkeitä yhteiskunnan kehityksen kannalta. Eräs sellainen kysymys, jossa perustuslakituomioistuimen rooli on voinut olla sekä tärkeä että vaikea, on sosialismin murtumiseen liittyvä hallintokoneiston puhdistaminen vanhan vallan kannattajista.¹⁴

Viron perustuslakituomioistuin kuuluu myös nyt käsitellyyn perustuslakituomioistuinten ryhmään. Sen toiminta perustuslakituomioistuimena on kuitenkin osa Viron korkeimman oikeuden toimintaa. Siviili-, rikos- ja hallinto-oikeuskamareitten lisäksi korkeimmas-

¹² Ks. Wojciech Sadurski, *Rights before Courts, A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Second edition. Springer 2014. Sekä Suomen korkein oikeus että korkein hallinto-oikeus ovat jäseniä perustuslakioikeuden kansainvälisessä järjestössä World Conference on Constitutional Justice (WCCJ). Alan kansainvälistä kehitystä seuraava merkittävä julkaisu on *International Journal of Constitutional Law*, I-CON. Toinen vastaavanlainen julkaisu on *Vienna Journal on International Constitutional Law*, ICL-Journal. Ks. myös Schnutz Rudolf Dürr, *Comparative overview of European Systems of Constitutional Justice*. ICL-Journal 2011, s. 159–174. Vanhemmasta kehityksestä ks. George Papuashvili, *Post World-War I comparative Constitutional developments in Central and Eastern Europe*. I-CON 2017, s. 137–172.

¹³ Eräissä maissa tunnetaan kuitenkin myös konkreettisiin yksittäistapauksiin liittyvä valvonta.

¹⁴ Euroopan neuvosto ei ole tuominnut tällaisia toimenpiteitä. Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous on päätöslauselmassaan nro 1096, 27.6.1996, kuitenkin todennut, että hallintojärjestelmän puhdistamista koskevissa päätöksissä on noudatettava oikeusvaltioperiaatetta (*rule of law*).

sa oikeudessa on perustuslakikamari. Sen puheenjohtajana on korkeimman oikeuden presidentti ja jäsenenä yhdeksän korkeimman oikeuden ammattituomaria. Kulloiseenkin ratkaisukokoonpanoon kuuluu viisi jäsentä.

Pyynnön parlamenttilain perustuslainmukaisuuden tutkimisesta voivat Virossa tehdä tasavallan presidentti ja oikeuskansleri sekä paikallishallinnon yksiköt asiassa, jossa on kysymys niille kuuluvan autonomian suojaamisesta. Tasavallan presidentti voi saattaa perustuslaillisuutta koskevan kysymyksen oikeuden tutkittavaksi jo ennen kuin laki on tullut voimaan.¹⁵ Kaikilla Viron tuomioistuimilla on konkreettisissa tapauksissa lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteinen valvontavalta.

Miten eteenpäin?

Suomessa on viime aikoina käyty vilkasta keskustelua lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta ja sen järjestelmästä. Keskustelun kohteena on ollut ennen muuta eduskunnan perustuslakivaliokunnan asema, työskentely ja valiokunnan asiantuntijat. Valiokunnassa ei enää juuri ole jäsenenä vanhoja ja valtiosääntöä syvemmin tuntevia kansanedustajia, vaan valiokunta ”on ollut merkittävä ensimmäisen kauden kansanedustajien koulutuspaikka”.¹⁶ Perustuslakivaliokunnan mietintöjen ja lausuntojen määrä on kasvanut erittäin merkittävästi. Aikaa niiden valmisteluun on niukasti. Asiantuntijoiden tehtävä on vaikeutunut. Perustuslakivaliokuntaa on pyritty ohjeistamaan eduskunnan lähete keskusteluissa, ja valiokunnan jäseniin on epäilty kohdistetun painostusta.

Tuomioistuinten edustajat eivät ole osallistuneet perustuslakivaliokunnan arvosteluun. Perustuslakia säädettäessä esitettyä toivetta siitä, että perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välille ei tule luoda kilpailuasetelmaa, on kunnioitettu.

Professori Kaarlo Tuori on käsitellyt edellä käsiteltyjä kysymyksiä useassa viimeaikaisessa kirjoituksessaan. Lakimies-aikakauskirjassa hän totesi vuonna 2018¹⁷ muun muassa seuraavan:

¹⁵ Viron korkeimman oikeuden asemaa perustuslakituomioistuimena käsiteltiin Suomen ja Viron korkeimpien oikeuksien ensimmäisessä yhteisessä tapaamisessa keväällä 2019. Asiasta piti esityksen oikeusneuvos Ivo Pilving otsikolla ”Constitutional Review of Legislative Acts in Estonia”. Mielenkiintoista aineistoa on löydettävissä myös virolaisesta *Juridica*-julkaisusta. Ks. esim. M. Ernits, Konkreetne normikontroll de lege lata ja de lege ferenda (”Konkreettinen normikontrolli *de lege lata* ja *de lege ferenda*”). *Juridica* 2001, s. 57–596; P. Roosma, Uus põhi-seaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus sissejuhatavoid märkusi (”Uusi laki perustuslainmukaisuusvalvonnassa tuomioistuinmenettelystä, alustavia huomautuksia”). *Juridica* 2003, s. 28–37. ja R. Järvamägi, Põhi-seaduslikkuse järelevalve mõju seadusandjale (”Perustuslainmukaisuutta valvovan tuomioistuimen vaikutus lainsäätäjään”). *Juridica* 2006, s. 414–422.

¹⁶ Ks. Heikki Niemeläinen – Valtteri Immonen, Perustuslakivaliokunnan työskentelyn kehitystarpeista. *Oikeus* 2018, s. 168–178. liitteineen sekä samoja kysymyksiä käsittelevä aikaisempi artikkeli A. Keinänen – M. Wiberg, Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokuntana ja asiantuntijoiden kuulijana. *Oikeus* 2012, s. 86–106.

¹⁷ Kaarlo Tuori, Perustuslakivaliokunta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö valtiiovallan kolmijaon rajoilla. *Lakimies* 2018, s. 103–111.

Tuomioistuinlaitoksen oikeutta kehittävä tehtävä on korostunut, ja tuomioistuinlaitoksen asema valtio-organisaatiossa on vahvistunut, Korkeimpia oikeuksia tai tuomioistuinlaitosta ylipäätään on turha syyttää vallananastuksesta.

Demokraattisen oikeusvaltion uhkakuvia -puheen¹⁸, jonka Tuori piti Allan Serlachius-Särkilähti -palkinnon saajana, yhteenvedo sisälsi seuraavia ajatuksia:

Jos perustuslakivaliokunnalta menevät arvovalta ja riippumattomuus, omaperäinen perustuslakivalvontamme on tullut tiensä päähän. Jos näin käy, kotimainen perustuslaki- ja ihmisoikeusvalvonta menettää merkityksensä tai sitten sen painopiste siirtyy tuomioistuihin. Kotimaisen valvonnan heikentyminen korostaisi Strasbourgin ihmisoikeustuomioistuimen asemaa. --- Vielä muutama vuosi sitten en olisi uskonut, että Suomessakin voisi syntyä tarvetta pohtia vakavasti perustuslakituomioistuimen perustamista. Nyt en ole asiasta enää niin varma.

Edellä on käynyt ilmi, miten korkeimman oikeuden toiminta ennakkopäätösten antajana on alkanut kehittyä perustuslain 106 §:n antamien mahdollisuuksien mukaisesti ja miten perus- ja ihmisoikeuksien kansainvälinen järjestelmä on vaikuttanut tähän toimintaan.

Tätä ennakkopäätöstoimintaa tulisi edelleen kehittää. Valitusluvan myöntämistä harkittaessa on entistä enemmän mietittävä sitä, mitä perustuslaillisia näkökohtia asiassa voi tulla ratkaistaviksi. Tällä tavoin perustuslakiprejudikaateista voisi tulla aikaisempaa kattavampi kokonaisuus.¹⁹

Perustuslakituomioistuimen käsite on sisällöltään varsin monimuotoinen. Jos tuomioistuinten, ensi sijassa korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden, tehtäviä haluttaisiin tässä suhteessa kehittää, edellyttäisi se asian monipuolista ja huolellista valmistelua.

Mielenkiintoista oli havaita tasavallan presidentti Sauli Niinistön puheeseen Hallitusmuoto 100 vuotta -juhlatilaisuudessa 10.9.2019 sisältynyt ajatus:

Tuomioistuimet, viime kädessä korkeimmat oikeudet, voivat jo nyt jälkikäteen yksittäistapauksessa tutkia lain perustuslainmukaisuuden. Tasavallan presidentti voi taas lain vahvistamisvaiheessa pyytää korkeimmilta oikeuksilta lausunnon, jolloin perustuslainmukaisuuskin voi tulla arvioitavaksi. Ymmärrettävästi esille on noussut ajatus korkeimpien oikeuksien osallistumisesta myös ennakkotarkastukseen. Esimerkiksi niin, että perustuslakivaliokunta voisi hankalissa tilanteissa pyytää lausunnon korkeimpien oikeuksien muodostamalta jaostolta.

¹⁸ Ks. Lakimies 2014, s. 94–98.

¹⁹ Tällainen toimintatapa vastaisi sitä, mitä ruotsalainen Magnus Schmauch on EU-oikeuden osalta suosittelut artikkelissaan *En unionsrättslig prejudikatbildning i våra domstolar*. *Svensk Juristtidning* 2018, s. 658–673. Artikkelin lopussa Schmauch toteaa muun muassa: ”Som framgått av den här artikeln, efterlyser såväl lagstiftaren som domstolschefer en mer omfattande prejudikatutbildning i frågor som regleras av unionsrätten. I båda fall sker det med hänvisning till våra nationella rättsliga instanser, främst då HD, som förväntas identifiera relevanta rättsfrågor och bilda prejudikat.”

Selvältä tuntuu, että jos korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviä lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa halutaan kehittää, tulee sen tapahtua tuomioistuinten yhteistyössä, kenties yhteisen jaoston valmistelua silmällä pitäen.²⁰ Olen varma, että tällainen toimintatapa miellyttäisi myös Pekka Vihervuorta. Allekirjoittivathan korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus 30.11.2018 oikeusministeriölle osoitetun esityksen korkeimpien oikeuksien yhteistyön lainsäädännöllisten edellytysten arvioinnista. Tämän hankkeen edistämiseksi Pekka oli mukana eläkkeelle siirtymiseensä saakka.

²⁰ Oikeusneuvos Gustav Bygglin on kehittänyt Ahvenanmaan lausuntoasioiden käsittelyyn mallia, jossa lausunnon voisi antaa korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteinen kokoonpano. Ks. Bygglinin artikkeli *Samarbete i högsta instans modell Finland* juhlakirjassa, joka julkaistiin Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Mats Melinin jäädessä eläkkeelle (*Vänbok till Mats Melin*, Iustus 2018, s. 37–52). Kirjoituksen loppusanoissa Bygglin toteaa muun muassa: ”Om de högsta domstolarnas gemensamma initiativ går igenom har vi en lagstadgad form för samarbete som ger oss erfarenheter inför andra projekt. Den avgörande orsaken till att samförstånd mellan domstolarna funnits i denna fråga är att den gemensamma sammansättningen endast ger utlåtande. Den har inte behörighet att ge domar och utövar inte den dömande makt som i grundlagen är uppdelad på två linjer.”