

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta

Pia Letto-Vanamo

Olli Mäenpää

Tuomas Ojanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222

IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Tuomas Ojanen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja tuomioistuimet – kohti valtiosääntöistä dialogia?

Johdanto

Tarkastelen kirjoituksessani eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välistä suhdetta. Tarkastelu on osin näkökulmasta, joka eroaa kotimaisen valtiosääntöoikeudellisen keskustelun valtavirrasta: kun valiokunnan ja tuomioistuinten välisen suhteen tarkastelu on yleensä ollut lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen ja yleisemmin valiokunnan ja tuomioistuinten toimivaltasuhteiden kannalta, mielenkiintoni kohteena on tämän perinteisen asetelman ohella se, miten valiokunta ja tuomioistuimet *tosiasiassa* ”ottavat huomioon” toistensa kannanottoja perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisällöstä. Taustalla on ajatus, jonka mukaan valiokunnan ja (kotimaisten) tuomioistuinten välillä voisi – parhaimmillaan – olla ”valtiosääntöistä dialogia”, jossa yhtäältä tuomioistuimet huomioivat johdonmukaisesti perustuslakivaliokunnan käytäntöä *kaikissa* perustuslain säännösten tulkintatilanteissa mutta jossa toisaalta perustuslakivaliokuntakin pitää silmällä tuomioistuinten toimintaa perustuslain tulkinta- ja soveltamistilanteissa yksittäisten oikeusjuttujen tasolla. Tällä tavoin voisi syntyä valtiosääntöä *yhteisesti* kehittävää, uutta luovaa ainesta – ja ilman, että sen paremmin valiokunnan ja tuomioistuinten välinen ”sopiva” toimivallanjako kuin muutoinkaan näiden instituutioiden valtiosääntöinen asema ja arvovalta horjuisi.¹

Keskityn kirjoituksessani ensisijaisesti perustuslakivaliokunnan ja kotimaisten tuomioistuinten väliseen suhteeseen. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on kuitenkin antaa lausuntonsa paitsi lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta myös suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PL 74 §). Tästä syystä huomioni kohteena on myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja yleensä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisujen ja muiden kannanottojen merkitys eduskunnan perustuslakivaliokunnan toiminnassa. Lisäksi EU-kytkentäisten lakiehdotusten ja muiden asioiden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa perustuslakivaliokunnassa on ainakin ajoittain perusteltua huomioida EY-tuomioistuimen käytäntöä.

¹ Ks. valtiosääntödialogista erityisesti normikontrollitilanteissa Juha Lavapuro: Perustuslakikontrollin uudet muodot I – kohti keskustelevaa normikontrolliajattelua. Lakimies 1/2009, s. 59–82.

Tarkastelen aluksi perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välisen suhteen valtiosääntöisiä perusteita. Tarkasteluun sisältyy kansainvälisoikeudellista ja EU-oikeudellista ainesta sillä osin kuin on kyse Eurooppa-tuomioistuinten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisujen ja muiden kannanottojen sitovuudesta ja vaikutuksista perustuslakivaliokunnan toiminnassa. Tämän jälkeen seuraa osin empiiriseksikin luonnehdittavia jaksoja, joissa esitetään Finlex-hakujen ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen pohjalta havaintoja yhtäältä perustuslakivaliokunnan lausuntojen tosiasiallisesta huomioimisesta kotimaisissa tuomioistuimissa sekä toisaalta tuomioistuinikäytännön *de facto* merkityksestä valiokunnan toiminnassa. Loppuun sisältyy paitsi yhteenveto keskeistä johtopäätöksistä myös osin *de lege ferenda* -tyyppisiä kannanottoja perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välisen suhteen – valtiosääntöisen dialogin – kehittämiseen.

Perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välisen suhteen valtiosääntöisiä perusteita

Perustuslakivaliokunnan erityisasema

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välistä suhdetta on yleensä tarkasteltu valtiolinten toimivaltasuhteiden ja -konfliktien, lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen sekä varsinkin valtiosäännön erityispiirteisiin kuuluvan lakien perustuslainmukaisuuden (parlamentaarisen) ennakkovalvonnan ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan erityisaseman näkökulmasta.² Vaikka kotimaisen perus- ja ihmisoikeuskulttuurin murros, Euroopan integraatio ja perustuslain etusijasäännöksen (PL 106 §) säätäminen ovat vahvistaneet tuomioistuinten asemaa siitä, mitä se oli vielä parikymmentä vuotta sitten, tämä ei ole ainakaan toistaiseksi horjuttanut perustuslakivaliokunnan erityisaseman varaan rakentuvaa valtiosääntökäsitystä valiokunnan ja tuomioistuinten välisestä suhteesta.³

Perustuslakivaliokunnan keskeinen asema ilmenee perustuslain 74 §:stä, jonka mukaan valiokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Säännös ja sitä koskevat perustuslakiesityksen perustelut vastaavat jo ennen perustuslakiuudistusta vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntoja perustuslakikysymyksissä pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa.⁴

² Ks. perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisestä asemasta Mikael Hidén: Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä. Teoksessa Markus Aarto – Markku Vartiainen: Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlaKirja. Helsinki 2008, s. 1–9.

³ Ks. tuomioistuinten aseman muuttumisesta perusoikeuskulttuurin murroksen ja integraation tuloksena Tuomas Ojanen: From Constitutional Periphery toward the Center – Transformations of Judicial Review in Finland. *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter* (Nordic Journal of Human Rights) 2009, s. 194–207.

⁴ Ks. HE 1/1998 vp, s. 125/II, ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 23/I.

Lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnan eri vaiheissa muita keskeisiä toimijoita ovat perustuslakivaliokunnan ohella *valtioneuvoston oikeuskansleri* (PL 108 §), *eduskunnan puhemies* (PL 42 §:n 1 mom.) ja *tasavallan presidentti* (PL 77 §), joka voi lisäksi hankkia vahvistettavasta laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta (PL 77 §:n 1 mom.). Perustuslain ratkaisulla perustuslakivaliokunnalle on kuitenkin taattu viimekätinen päätösvalta perustuslakikysymyksissä. Ensinnäkin perustuslain 42 §:n 2 momentin viimeisessä virkkeessä on säännelty puhemiehen ja eduskunnan välisten perustuslakikysymyksiä koskevien erimielisyyksien ratkaisusta. Perustuslain kohdan mukaan asia lähetetään perustuslakivaliokuntaan, jonka tulee viipymättä ratkaista, onko puhemies menetellyt oikein. Samoin lain vahvistamista ja vahvistamatta jääneen lain käsittelystä säätevien perustuslain 77 ja 78 §:n normikokonaisuus tuottaa lopputuloksen, jonka mukaan lainsäädäntövalta on viime kädessä aina eduskunnalla.⁵ Tähän liittyen perustuslakivaliokunnalla on toimivalta päättää lain sopusoinnusta perustuslain kanssa eduskuntatyössä (edellyttäen, että vahvistamatta jääneen lain perustuslainmukaisuus päätetään viedä valiokunnan ratkaistavaksi).

Keskinäissuhde erityisesti perustuslain etusijasäännöksen valossa

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa täydennettiin lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontajärjestelmää säätämällä perustuslain ja lain säännöksen ilmeisten ristiriitailanteiden varalta tuomioistuinten *velvollisuudesta* yksittäisissä oikeusjutuissa antaa etusija perustuslain säännökselle. Perustuslain 106 § kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

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

Perustuslain 106 §:n säätäminen merkitsi periaatteellista muutosta siihen saakka vallinneeseen oikeustilaan, jossa Hallitusmuodon 92 §:n 2 momenttia oli vakiintuneesti tulkittu niin, että säännös esti tuomioistuinta tutkimasta lakien perustuslainmukaisuutta.⁶ Perustuslakiuudistuksen esitöiden valossa etusijasäännöksen säätämisen taustalla näyttää erityisesti olleen ensinnäkin tarve edistää perustuslain ja etenkin sen *perusoikeussäännösten*⁷ tehokasta toteutumista tuomioistuinten toiminnassa. Toisena keskeisenä ponttimena oli kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja Suomen EU-jäsenyyden vaikutus, jonka myötä tuomioistuimet olivat saaneet toimivallan tutkia eduskuntalakien sopusointua (laintasoisesti voimaansaattettujen) ihmisoikeussopimusten ja etenkin EU-oikeuden kanssa. Tätä taustaa vasten ei ollut enää 2000-luvulle tultaessa perusteltua tyystin kieltää tuomioistuinta toimivaltaa jättää soveltamatta perustuslain kanssa (ilmeisen) ristiriitaisia eduskuntalakien säännöksiä.

⁵ Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 39/II.

⁶ Lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiskiellosta vanhan Hallitusmuodon aikana esim. Martin Scheinin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991, s. 196–203.

⁷ Perusoikeusuudistuksessa ei merkinnyt uusia perusoikeuksien valvontajärjestelyjä, koska kysymyksen katsottiin koskevan yleisemmin koko valtiosääntöä, eikä vain perusoikeuksia. Ks. HE 309/1993 vp, s. 31.

Perustuslain 106 §:n säätämällä ei kuitenkaan tarkoitettu heikentää perustuslakivaliokunnan erityisaseman varaan rakentuvaa ennakkovalvontajärjestelmää.⁸ Perustuslain esitöissä korostetaan ennakkovalvonnan ensisijaisuutta ja etenkin perustuslakivaliokunnan ”johtavaa” ja ”keskeistä” asemaa perustuslainmukaisuuden valvonnassa ja ylipäätään perustuslakikysymyksissä. Esitöissä myös painotetaan, että etusijasäännöksen tarkoituksena ei ole ”luoda perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välille kilpailuasetelmaa”, että etusijasäännös on viimekätinen keino varmistaa perustuslain toteutuminen yksittäisen oikeusjutun tasolla ja että tuomioistuinten rooli olisi jatkossakin selvästi toissijainen perustuslakivaliokuntaan nähden.⁹

Perustuslakivaliokunnan erityisaseman säilyttämiseksi tuomioistuinten toimivalta on ensinnäkin rajoitettu yksittäisen oikeustapauksen tasolle: etusijasäännöksen soveltamiseen ei riitä ”pelkkä” ristiriita perustuslain ja lain säännöksen välillä tai edes lain säännöksen ilmeinen ristiriita perustuslain kanssa *in abstracto*. Sitä vastoin kysymys pitää olla lain säännöksen soveltamisen ilmeisestä ristiriidasta perustuslain kanssa yksittäisessä ratkaisutilanteessa *in concreto*. Tähän liittyen esitöissä painotetaan, että etusijasäännöksessä ei tarkkaan ottaen ole edes kyse lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta tuomioistuimissa, vaan perustuslain tehokkaan toteutumisen turvaamisesta yksittäisessä ratkaisutilanteessa *in casu*.¹⁰

Käytännössä perustuslakivaliokunnan ”johtava” ja ”keskeinen” asema on koetettu turvata etenkin vaatimuksella ristiriidan ilmeisyydestä.¹¹ Vaatimuksen täyttymistä arvioidessaan tuomioistuinten on erityisesti kiinnitettävä huomiota perustuslakivaliokunnan *lain säätämisvaiheessa* esittämiin kannanottoihin. Lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa ei voida pitää säännöksen tarkoittamassa mielessä ilmeisenä, ”jos perustuslakivaliokunta on ottanut siihen kantaa lain säätämisvaiheessa ja katsonut, ettei ristiriitaa ole olemassa.” Jos taas ”perustuslakivaliokunta on perustellusti asettunut tietylle kannalle perustuslain tulkinnassa, ei vastakkaista kantaa voida pitää edellä esitetyllä tavalla selvänä ja riidattomana.”¹² Esitöiden valossa tuomioistuimille onkin sallittua vain seuraavissa kahdessa tilanteessa irtaantua perustuslakivaliokunnan lain säätämisvaiheessa esittämistä kannanotoista.

- (i) Kaikkien lain perustuslainmukaisuuteen vaikuttavien seikkojen tyhjentävä arviointi yleisellä tasolla etukäteen lainsäätämisvaiheessa perustuslakivaliokunnassa on käytännössä mahdotonta. Tästä syystä tuomioistuimessa saattaa tulla esiin sellainen ristiriita-asetelma, jota perustuslakivaliokunta ei ole lainkaan arvioinut lain säätämisvaiheessa. Tällöin ilmeisyysvaatimus saattaa poikkeuksellisesti täytyä, vaikka laki olisi aikoinaan syntynyt valiokunnan myötävaikutuksella.

⁸ Ks. perustuslakivaliokunnan erityisasemalle esitetyistä perusteluista esim. Antero Jyränki: Valta ja vapaus. Helsinki 2003, s. 431–436.

⁹ Ks. HE 1/1998 vp, s. 164 ja PeVM 10/1998 vp, s. 31.

¹⁰ PeVM 10/1998 vp, s. 30.

¹¹ Ks. etusijasäännöksen soveltamisedellytyksistä ja tarkoituksesta tarkemmin PeVM 10/1998 vp, s. 30–32 ja HE 1/1998 vp, s. 162–164. Ks. myös esim. Ilkka Saraviita: Perustuslaki 2000. Helsinki 2000, s. 516–530, Veli-Pekka Viljanen: Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus. Teoksessa: Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turun yliopisto 2005, s. 309–323 ja Kaarlo Tuori: Foucault’n oikeus. Vantaa 2002, erit. s. 268–269.

¹² HE 1/1998 vp, s. 164.

- (ii) Ajan kuluminen ja siihen liittyen perustuslain tulkintakäytännön tai jopa perustuslain muuttuminen voivat perustella sitä, että tuomioistuin irtaantuu perustuslakivaliokunnan lainsäätämisvaiheesta omaksumista kannanotoista.

Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välinen valtiosääntöinen suhde näyttäytyy perusteiltaan hierarkkisena, yksisuuntaisena ja ylipäätään kaikkea muuta kuin valiokunnan ja tuomioistuinten väliselle vuoropuhelulle edellytyksiä antavana. ”Valtiosääntöparadigmaan” kuuluu, että perustuslakivaliokunnalla on tulkinta-auktoriteetti perustuslakikysymyksissä ja että tuomioistuimilla ja muilla lainsoveltajilla on velvollisuus ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. Tuomioistuimille ei ole oikeastaan edes ajateltu roolia, jossa ne aktiivisesti ja oma-aloitteisesti tulkitsivat perustuslakia ja tätä kautta osaltaan kehittivät sitä. Vielä vähemmän tuomioistuimille on sallittua irtaantua ja varsinkaan nimenomaisesti poiketa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Lisäksi perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välinen suhde näyttäytyy yksisuuntaisena sikäli, että valiokunnan ei erityisemmin edellytetä huomioivan perustuslain säännöksiin liittyvää tuomioistuinten käytäntöä.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan asemaa suhteessa tuomioistuihin on omiaan korostamaan, että valiokunta sisällyttää lausuntoihinsa ajoittain kannanottoja, joiden nimenomaisena tarkoituksena on ohjata tuomioistuihin ja muita lainsoveltajia perusoikeus- tai perustuslakimukaisen laintulkinnan suuntaan.

Esimerkiksi lausunnossaan eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen toimeenpanolakiehdotuksesta valiokunta ohjasi lainsoveltajia ottamaan huomioon tiettyjä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamia seikkoja siltä osin kuin kysymys on alaikäisen luovuttamisesta ja perhe-elämän suojasta.¹³

Ns. *Prümin* sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevassa lausunnossaan valiokunta painotti seuraavaa seikkaa sopimuksen 16 artiklan kattamia tietoja sovellettaessa:

”– muihin kuin todennettaviin tosiasioihin perustuvien tietojen rekisteröinti ja edelleen luovuttaminen saattavat muodostua rekisteröidyn yksityiselämän suojan ja oikeusturvan kannalta ongelmallisiksi. Tällaisten tietojen virheettömyyteen ja luotettavuuteen kohdistuu siksi erityisiä vaatimuksia (PeVL 27/2006 vp, s. 2/II). Tähän on syytä kiinnittää huomiota päätettäessä *yksittäistapauksessa* tietojen lähettämisestä” [kursivointi – TO].¹⁴

Lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain 37 §:n muuttamisesta, jossa oli kysymys erään direktiivin toimeenpanosta, valiokunta taas korosti ”sen välttämättömyyttä, että uutta käännyttämisperustetta sovelletaan direktiivin tarkoitusta vastaten ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten mukaisesti.”¹⁵

¹³ PeVL 18/2003 vp (Hallituksen esitys laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi).

¹⁴ PeVL 56/2006 vp (Hallituksen esitys rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn sopimuksen (Prümin sopimus) hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi).

¹⁵ PeVL 25/2002 vp (Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain 37 §:n muuttamisesta).

Lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta valiokunta totesi, että lakiehdotuksen 10 ja 49 § liittyvät toisiinsa siten, että ne molemmat koskevat lähinnä liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämiskieltoa. Valiokunta huomautti, että luonnonsuojelulaissa tai luontodirektiivissä ei kuitenkaan määritellä, mitä lisääntymis- ja levähdyspaikalla tarkoitetaan. Valiokunta asettui ”valtiosääntöoikeudellisin perustein” puoltamaan sellaista suppeaa tulkintaa, jonka mukaan ”ilmaisu tarkoittaa lähinnä liito-oravan pesäpuuta ja tämän välitöntä lähiympäristöä liito-oravan liikkumisreitteineen.”¹⁶

Perustuslakivaliokunnan ja Eurooppa-tuomioistuinten sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten välisen suhteen perusteita

Perustuslakivaliokunnan asema määräytyy perusteiltaan merkittävästi toisin suhteessa Eurooppa-tuomioistuimiin (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuin) ja ihmisoikeussopimusten kansainvälisiin valvontaelimiin (esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitea) kuin kotimaisiin tuomioistuimiin.

Eurooppa-tuomioistuimilla ja ihmisoikeussopimusten kansainvälisillä valvontaelimillä on EU-oikeuteen ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin – ja yleisemmin kansainväliseen oikeuteen – perustuva erityisasema EU-oikeuden ja ihmisoikeussopimusten auktoritatiivisina tulkitsijoina, jota mikään kotimaisen valtiosääntöoikeuden konstruktio ei voi horjuttaa. Toisin kuin usein luullaan – tai kansallisista intresseistä tms. syistä johtuen halutaan ajatella – ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tai EY-tuomioistuimen ratkaisut ja muut kannanotot eivät ole mitään ”suosituksia”. Sitä vastoin ne ovat valtioita EU- ja kansainvälisoikeudellisesti sitovia kannanottoja ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden sisällöstä. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut – muutkin kuin Suomea koskevat – ilmentävät oikeudellisesti velvoittavan ihmisoikeussopimuksen tulkintaa, koska sitoutumalla ihmisoikeussopimukseen ja tunnustamalla ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan Suomi on osaltaan hyväksynyt, että ihmisoikeussopimuksen tulkinta määräytyy ylikansallisella tasolla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

Vastaavasti EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisut ja muut tuomiot ovat EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita oikeudellisesti sitovia ratkaisuja unionin ja yhteisön perustamissopimusten ja niiden nojalla annettujen toimielinten säädösten ja päätösten sisällöstä.¹⁷ Näin ollen unionin jäsenvaltiot, kaikki niiden lukuun laskettavat tahot mukaan lukien, eivät voi ottaa toimintansa perustaksi EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä poikkeavaa tulkintaa, vaikka tämä tulkinta ilmenisi sellaisesta EY-tuomioistuimen tuomiosta, jossa jokin jäsenvaltio ei ole ollut välittömästi asianosaisena ja jolla ei siten ole ns. oikeusvoimavaikutusta (*res judicata*) suhteessa tällaiseen jäsenvaltioon.¹⁸

¹⁶ PeVL 15/2003 vp (Hallituksen esitys laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta).

¹⁷ Ks. Niilo Jääskinen: Euroopan unioni – oikeudelliset perusteet. Helsinki 2007, s. 357. Ks. myös Tuomas Ojanen: EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2006, s. 246–253.

¹⁸ Ks. jäsenvaltion käsitteen tulkinnasta EU-oikeudessa Ojanen 2006, s. 144–145.

EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön sitovuutta ilmentää osaltaan se, että oikeuskäytännön noudattamatta jättäminen kansallisessa tuomioistuimessa voi olla perusteena jäsenvaltiota vastaan nostettavalle jäsenyysvelvoitteiden rikkomiskanteelle EY 226 ja 227 artiklan mukaisesti. Lisäksi jäsenvaltiolla on tietyin edellytyksin velvollisuus korvata yksityisille ne vahingot, joita yksityisille syntyy jäsenvaltion lukuun laskettavasta EU-oikeuden rikkomisesta. Tällöin yksi jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun edellytys on se, onko jäsenvaltion lukuun laskettava EU-oikeuden rikkomus ”riittävän ilmeinen”. Tämä kriteeri taas ”automaattisesti” täyttyy, jos kansallinen viranomainen tai tuomioistuin antaa päätöksen, joka on selvästi EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön vastainen, sellaisena kuin oikeuskäytäntö ilmenee kyseisen kansallisen päätöksen antamisajankohtana. Kuten EY:n tuomioistuin totesi tapauksessa *Köbler*:

”Joka tapauksessa yhteisön oikeuden rikkominen on riittävän ilmeinen, jos kyseistä päätöstä tehtäessä on jätetty selvästi noudattamatta yhteisöjen tuomioistuimen asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä.”¹⁹

EY-tuomioistuimen tuomioiden sitovaan vaikutukseen liittyy ajallisella ulottuvuudella erityispiirteitä: EY-tuomioistuimen tuomion vaikutus ulottuu ennen tuomion antamista syntyneisiin oikeussuhteisiin takautuvasti *ex tunc*, koska ennakkoratkaisussa tai muussa tuomiossa EY:n tuomioistuin ”vain” vahvistaa perustamissopimuksen artiklalle tai toimielimen säädökselle taikka päätökselle sisällön, joka niillä sinänsä on ollut voimaantulostaan alkaen. Poikkeuksena ovat tuomiot, joiden vaikutuksia EY-tuomioistuin on nimenomaisesti rajoittanut ajallisella ulottuvuudella siten, että vaikutus alkaa vasta tuomion antamisesta *ex nunc*.²⁰

Se, että EY-tuomioistuimen tuomion vaikutus ajallisella ulottuvuudella yleensä määräytyy tulkinnan kohteena olevan määräyksen voimaantulosta alkaen *ex tunc*, tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tuomio voi olla perusteena esimerkiksi vahingonkorvausvaatimukselle, joka koskee ennen ratkaisun antamista syntyneitä vahinkoja, jos vain vahingonkorvauskanteen vireille panna koskevat määräaika- yms. prosessuaaliset vaatimukset täyttyvät.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on eduskunnan toimielimenä sekä kansainvälisoikeudellisesti ja EU-oikeudellisesti että valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden Suomen valtion lukuun laskettava taho, johon ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten ja EY-tuomioistuimen tuomioiden ja muiden kannanottojen velvoittava vaikutus ulottuu. Näin ollen perustuslakivaliokunnan olisi syytä ”ottaa huomioon” Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytäntöä, kun se antaa lausuntoja käsittelyynsä tulevien lakiehdotusten tai muiden asioiden suhteesta ihmisoikeussopimuksiin.

Samoin valiokunnan olisi syytä huomioida EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jos lakiehdotuksen tai muun valiokunnassa käsiteltävänä olevan asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkityksellistä selvittää EU-oikeuden sisältöä. Sitä paitsi EU-oikeuden tasolta voidaan lisätä, että kaikki jäsenvaltion lukuun laskettavat tahot, kansallinen lainsäätäjä toimielimineen mukaan lukien, on velvollinen ottamaan huomioon perusoikeudet EU-oikeudessa,

¹⁹ Asia C-224/01 *Köbler*, Kok. 2003, s. I-10239, 56 kohta.

²⁰ Ks. Ojanen 2006, s. 251–253.

kun jäsenvaltioissa ns. sovelletaan EU-oikeutta.²¹ Tässä tarkoitettua ”EU-oikeuden soveltamista” on muun muassa se, jos kotimainen lainsäätäjä säätää lakia jonkin EU:n toimielimen säädöksen tai päätöksen implementoimiseksi Suomen oikeudessa. Näin ollen eduskunnan perustuslakivaliokunta(kin) on velvollinen huomioimaan perusoikeuksia EU-oikeudessa, sellaisena kuin niiden sisältö näyttäytyy EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, kun valiokunnassa käsitellään lakiehdotusta, jossa on kysymys jonkin EU-säädöksen tai päätöksen valtionsisäisestä implementoinnista.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön huomioiminen tuomioistuimissa

Valiokunnan käytännön tosiasiallinen merkityksettömyys perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ja suoran soveltamisen tilanteissa

Yleensä perustuslain säännökset ja etenkin perusoikeussäännökset saavat vaikutusta tuomioistuimissa joko perustuslain- tai perusoikeusmukaisen laintulkinnan taikka perusoikeussäännösten ns. ”suoran soveltamisen” kautta. Vaikka sekä perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan että suoraan soveltamiseen väistämättä sisältyy *perustuslain tulkintaa*, Finlex-hakuihin perustuvan aineiston valossa tuomioistuimet eivät mitenkään johdonmukaisesti ja kattavasti huomioi perustuslakivaliokunnan käytäntöä oikeusjuttujen ratkaisujen kannalta merkityksellisten perustuslain säännösten tulkinnasta.

Hakusana ”perustuslakivaliokunta” ja ”perustuslakivaliokun*” Finlexissä²² tuottivat 15/28 osumaa korkeimman oikeuden ja 23/39 osumaa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösten hakukannassa. Korkeimman oikeuden ratkaisusta valtaosa koski perustuslain 106 §:n soveltamistilanteita.

Siitä, että perustuslain säännösten tulkinta- ja soveltamistilanteita on ollut korkeimmissa oikeuksissa enemmän, kertoo *ainakin jossain määrin* muun muassa se, että hakusanat ”perustuslaki” ja ”perustusla*” tuottivat korkeimman oikeuden ennakkopäätösten hakukannassa 7/118 osumaa ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen hakukannassa 78/197 osumaa.²³

Siitä vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden soveltamistilanteissa tuomioistuimet näyttävät ottavan paljon johdonmukaisemmin huomioon Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytäntöä tapauksen ratkaisun kannalta merkityksellisistä ihmisoikeussopimuksen tai EU-oikeuden määräyksistä. Esimerkiksi hakusana ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuin”, ”ihmisoikeustuomioistuimen” ja ”Euroopan yhteisöjen tuomioistuin” tuottivat 33/63/27 osumaa korkeimman oikeuden ennakkopäätöksistä ja 19/25/92 osumaa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä.²⁴

²¹ Ks. Ojanen 2006, s. 177–178.

²² Hakupäivä 1.3.2009.

²³ Osa osumista tosin selittyy sillä, että perustuslakiin oli vedottu valituskirjelmissä tai valituksen kohteena olleiden alempien tuomioistuinten ratkaisuissa.

²⁴ Ks. Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännön huomioon ottamisesta suomalaisissa tuomioistuimissa Tuomas Ojanen: Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. Lakimies 7–8/2005, s. 1210–1228.

Tuomioistuinratkaisut, joissa *nimenomaisesti* viitataan perustuslakiin tai perustuslakivaliokuntaan, eivät tietenkään kerro kaikkea. Suomalaisten tuomioistuinten ratkaisuille on edelleen tunnusomaista julkituotujen perustelujen niukkuus tai yleisluontoisuus suhteessa kaikkiin ratkaisun kannalta merkityksellisiin oikeuslähteisiin tai muihin näkökohtiin. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuille on ollut ominaista aina viime vuosiin saakka, ettei perusteluissa yleensä yksilöity Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen niitä ratkaisuja, jotka korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa saivat merkitystä.²⁵

Saattaa siten olla, että tuomioistuimissa huomioidaan enemmänkin perustuslakivaliokunnan käytäntöä kuin edellä olevien Finlex-hakujen perusteella näyttäisi. En tähän kuitenkaan usko.²⁶ Sitä vastoin pidän Finlex-hakuihin perustuvan tutkimusmetodin puutteista huolimatta perusteltuna yleisarviota, jonka mukaan tuomioistuimissa ei johdonmukaisesti ja systemaattisesti huomioida perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perusoikeusmyönteisen lain tulkin tai perusoikeussäännösten suoran soveltamisen tilanteissa.

Kaiken kaikkiaan Finlex-hakujen perusteella näyttäisi olevan oikeutettu johtopäätös, jonka mukaan perustuslain esitöissä ja valtiosääntödoktriinissa painotettu ajatus perustuslakivaliokunnan erityisasemasta perustuslain ”arvovaltaisimpana” ja ”johtavana” tulkitsijana jää *tosiasias*sa pitkälti toteutumatta tuomioistuinten arkipäivän tasolla. Näin ollen se, mitä valiokunta on todennut lausunnoissaan perustuslain sisällöstä *in abstracto*, ei välity johdonmukaisesti ja kattavasti perustuslain säännösten soveltamiseen tuomioistuimissa *in concreto*. Valiokunnan tulkintakäytännön huomiotta jättäminen koskee nimenomaan perusoikeusmyönteisen lain tulkinnan ja perusoikeussäännösten suoran soveltamisen tilanteita, joissa perustuslaki ja etenkin sen perusoikeussäännökset ennen muuta saavat merkitystä tuomioistuimissa.

Erikoistapaus: perustuslakivaliokunnan kannanottojen tosiasiallisesti (yli) korostunut merkitys etusijasäännöksen soveltamistilanteissa

Erikoistapauksen muodostavat perustuslain etusijasäännöksen soveltamistilanteet, joissa tuomioistuimet ovat johdonmukaisesti huomioineet perustuslakivaliokunnan lausuntoja.²⁷ Tämä selittyy ennen muuta etusijasäännöksen esitöillä, joiden mukaan ristiriidan ilmeisyyden arvioinnissa tuomioistuinten on erityisesti otettava huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot lain säätämisvaiheessa.

Tuomioistuinkäytännössä perustuslain esitöissä ilmaistu tarkoitus sitoa tuomioistuimen päätöksenteko ilmeisyysvaatimuksen arvioinnissa etenkin perustuslakivaliokunnan lain säätämisvaiheen kannanottoihin on itse asiassa toteutunut jopa tavalla, joka ei ole ollut aivan ongelmaton. Etenkin korkeimman oikeuden ratkaisuissa on ajoittain annettu (yli)korostunut mer-

²⁵ Ks. Ojanen 2005. Aivan viime vuosina korkeimman hallinto-oikeuden viittauskäytäntö vaikuttaisi muuttuneen. Ks. esim. KHO 2007:47–48.

²⁶ Kantani perustuu myös korkeimpien oikeuksien tuomarien kanssa käymiini keskusteluihin erilaisissa koulutustms. tilaisuuksissa.

²⁷ Ks. kootusti etusijasäännöksen soveltamiskäytännöstä Tuomas Ojanen: Perustuslain 106 §:n etusijasäännös – toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi. Perustuslaki 2008-työryhmän muistio. OMTR 2008:8, s. 134–151.

kitys sille, mitä eduskunnan perustuslakivaliokunta sanoi – tai ei sanonut – tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa tapauksessa relevantin lain perustuslainmukaisuudesta *lain säätämisvaiheessa* (ks. erit. KKO 2004:26 ja KKO 2006:71). Pulmana on etenkin ratkaisutilanteen aika-perspektiivin vääristyminen, kun tuomioistuin on irtaantunut konkreettisesta ratkaisutilanteesta ja sillä hetkellä vallitsevasta perustuslain tulkintakäytännöstä tekemällä ”aikamatkan” lain säätämisvaiheen oikeustilaan. Perustuslain ja lain säännöksen välisen suhteen arvioinnissa ei siis ole ollut ratkaisevinta tapauksen ratkaisun hetkellä vallinnut valtiosäännön tila, vaan se, mitä perustuslakivaliokunta on todennut lain suhteesta perustuslakiin lain säätämisvaiheessa. Mitä vanhempi laki on ollut kyseessä, sitä suurempia ongelmia ilmeisyysskriteerin täyttymisen arviointi tällä tavoin tuottaa. Perusongelmana on, että lainsäätämisen jälkeiset perustuslain muutokset – olivatpa ne sitten perustuslain tekstin tai perustuslain tulkinnan taseisia – jäävät helposti huomiotta tuomioistuimen päätöksenteossa, jos ilmeisyysvaatimuksen arvioinnissa keskitytään vain perustuslakivaliokunnan kannanottoihin lain säätämisvaiheessa.

Havainnollisin esimerkki on KKO 2004:26, jossa yhtä eriävää mielipidettä lukuun ottamatta rakennussuojelulain soveltamisen suhdetta perustuslakiin arvioitiin vain rakennussuojelulain säätämistä edeltäneiden esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lain säätämisvaiheessa esittämien kannanottojen (PeVL 16/1982vp ja PeVL 6/1983 vp) perusteella. Täällä tavoin yli kaksi vuosikymmentä vuotta vanha, vuoden 1995 perusoikeusuudistusta ja vuoden 2000 perustuslakiuudistusta edeltänyt omaisuudensuojakäsitys sai ratkaisevan merkityksen perustuslain omaisuudensuojasäännöksen soveltamisessa vuonna 2004. Vaikka kysymys oli rakennussuojeluasiasta, korkeimman oikeuden ratkaisussa ei mainita sanallakaan perustuslain 20 §:stä, joka korostaa jokaisen vastuuta muun muassa kulttuuriperinnöstä ja joka olisi siten tarjonnut ainakin jonkinmoisen valtiosääntöisen oikeuden tapauksessa kyseessä olleelle väliaikaiselle toimenpitekiellolle.²⁸

Lisäksi ilmeisyysskriteeri on ajoittain tuonut tuomioistuinten päätöksentekoon painotuksia, joiden myötä tuomioistuin alkaa lähestyä kysymystä ristiriidan ilmeisyydestä perusteiltaan sellaisin abstraktein kysymyksenasetteluin, jotka ovat ominaisia arvioitaessa lain perustuslainmukaisuutta lain säätämisvaiheessa perustuslakivaliokunnassa. Ääritapauksissa vaarana on, että tuomioistuin ajautuu tutkimaan sitä, onko perustuslakivaliokunta onnistuneesti arvioinut lain perustuslainmukaisuutta sen säätämisvaiheessa.²⁹ Perustuslain 106 § ei kuitenkaan anna tuomioistuimille toimivaltaa tutkia lainsäätäjän toimivallan rajoja eikä lain ”oikeaa” säätämisyjärjestystä.³⁰

²⁸ Ks. tarkemmin tapauskommenteista Tuomas Ojanen: KKO 2004:26. Rakennussuojelu. Perustuslaki. Omaisuuden suoja. Perustuslain etusija. Lakimies 5/2004, s. 911–928; Jaakko Husa: KKO:2004:26. Rakennussuojelu – Omaisuuden suoja – Perustuslain etusija – Perustuslaki. Kompastuiko korkein oikeus perustuslain 106 §:ään? Defensor Legis 3/2004, s. 532–545 ja Björn Sandvik: Högsta domstolen och grundlagens 106 § – några kommentarer med anledning av HD 2004:26. JFT 1/2005, s. 89–106.

²⁹ Ks. KKO 2006:71, erit. tuomion kohdat 31–34.

³⁰ Ks. tällaisista piirteistä Juha Lavapuro: Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen oikeusvaikutuksista oikeuskäytännössä. Lakimies 4/2008, s. 582–611.

Tuomioistuinkäytännön huomioiminen perustuslakivaliokunnan lausunnoissa

Perustuslakivaliokunnan lausunnoista ei havaitakseni löydy viittauksia kotimaisten tuomioistuinten sellaisiin ratkaisuihin, joissa olisi kysymys *perustuslain* säännösten tulkinnasta ja soveltamisesta. Johtopäätös, jonka mukaan valiokunta ei käytännössä huomioi suomalaisten tuomioistuinten tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä perustuslakikysymyksissä, tuntuu näin ollen oikeutetulta.

Sitä vastoin valiokunta viittaa ”silloin tällöin” lausunnoissaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen³¹ ja EY-tuomioistuimen³² ratkaisuihin. Valiokunnan käytäntöä ei voi kuitenkaan tältä osin luonnehtia johdonmukaiseksi ja systemaattiseksi. Vielä sporadisemmilta vaikuttavat valiokunnan lausuntojen viittaukset kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kannanottoihin, kuten esimerkiksi YK:n KP-sopimuksen valvontaa varten perustetun ihmisoikeuskomitean ratkaisuihin.³³ Ei voi välttää vaikutelmalta, jonka mukaan valiokunnan lausunnoissa viitataan Eurooppa-tuomioistuinten ja varsinkin ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisuihin pitkälti siitä riippuen, keitä valiokunta on sattunut kuulemaan asiantuntijoina ja missä määrin näillä asiantuntijoilla on ollut tietoa ja voimavaroja eritellä ja yksilöidä lausunnoissaan käsillä olevan lakiehdotuksen tai muun asian arvioinnin kannalta merkityksellistä eurooppalaista tai kansainvälistä oikeuskäytäntöä. Ääriesimerkin tarjoavat YK:n ihmisoikeuskomitean kannanottoihin viittaavat valiokunnan lausunnot, joissa viittaukset selittyvät nähdäkseni yksinomaan sillä, että kuultavien joukossa on ollut professori *Martin Scheinin*.

Johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia

Valtiosääntöoikeuden nykytilassa perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välillä ei ole mitään kunnollista ”valtiosääntöistä vuoropuhelua”. Valtiosääntödialogin sijasta on osuvampaa puhua *valtiosääntömonologeista*, joukosta toisistaan irrallisista perustuslakipuheenvuoroista, joiden väliltä puuttuu systemaattinen ja säännönmukainen vuorovaikutus: Yhtäällä perustuslakivaliokunta esittää kannanottojaan perustuslain sisällöstä *in abstracto*. Toisaalla tuomioistuimet tulkitsevat ja soveltavat perustuslain säännöksiä *in concreto*. Valiokunnan ja tuomiois-

³¹ Ks. esim. PeVL 29/2008 vp (Hallituksen esitys sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta) ja PeVL 4/2004 vp (Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi). Hakusanalla ”ihmisoikeustuomioist*” löytyi 23 asiaa valiokuntien lausunnot ja mietinnöt sisältävästä eduskunnan tietokannasta. Käyntipäivä 1.3.2009.

³² Ks. esim. PeVL 25/2005 vp (Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta) ja PeVL 5/2001 vp (Hallituksen esitys laiksi telemarkkinalain muuttamisesta). Hakusanalla ”EY-tuomioist*” löytyi lisäksi 2 asiaa valiokuntien lausunnot ja mietinnöt sisältävästä eduskunnan tietokannasta. Käyntipäivä 1.3.2009.

³³ Ks. esim. PeVL 38/2006 vp (Hallituksen esitys vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi) ja PeVL 20/2005 vp (Hallituksen esitys vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi). Hakusanalla ”ihmisoikeuskomi*” löytyi 8 asiaa valiokuntien lausunnot ja mietinnöt sisältävästä eduskunnan tietokannasta. Käyntipäivä 1.3.2009.

tuinten ”perustuslakipuheenvuorojen” välillä on taas kuilu, joka ainoastaan ylittyy siltä osin kuin kyse on etusijasäännöksen soveltamistilanteista tuomioistuimissa. Näissä tilanteissa tuomioistuimet ottavat johdonmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan käytäntöä ristiriidan ilmeisyyskriteerin täyttymisen arvioimiseksi – ja tällöin etenkin sitä, joka on valiokunnassa on syntynyt lain säätämisen vaiheessa.

Nähdäkseni nykytila on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen *ainakin* siltä osin kuin tuomioistuimissa jätetään huomiotta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ja perusoikeussäännösten suoran soveltamisen tilanteissa. Ongelmia sisältyy paradoksaalisesti myös etusijasäännöksen soveltamistilanteisiin, joissa tuomioistuimet ottavat huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntoja etusijasäännökseen sisältyvän ristiriidan ilmeisyyskriteerin täyttymisen arvioimiseksi. Pulmana on huomion kiinnittäminen ristiriidan ilmeisyyden arvioinnissa ylikorostuneesti vain lain säätämisen vaiheessa esitettyihin valiokunnan kantoihin, koska tällä tavoin etusijasäännöksen soveltamisratkaisu helposti rakentuu vain lain säätämisen aikaisen perustuslakikäsityksen varaan ratkaisutilanteen aikana vallitsevan perustuslakikäsityksen sijasta. Tuomioistuinten olisikin syytä ilmeisyyskriteerin täyttymisen arvioinnissa ottaa huomioon *perustuslakivaliokunnan merkityksellinen lausuntokäytäntö kokonaisuudessaan*, eikä siis vain siltä osin kuin kyse on valiokunnan lain säätämisen vaiheen kannoista. Tämä on sitä tärkeämpää, mitä vanhemmasta laista on kysymys. Etenkin arvioitaessa ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta säädettyjen lakien sopusointua perustuslain kanssa tuomioistuimissa ei missään tapauksessa pitäisi tukeutua vain perustuslakivaliokunnan lainsäätämisen vaiheessa esittämiin näkemyksiin, koska perusoikeusuudistus merkitsi perustavaa laatua olevaa muutosta kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään.

Pidän niin ikään sekä valtiosääntöoikeudellisesti että kansainvälisoikeudellisesti arvioiden ongelmallisena sitä, että perustuslakivaliokunnassa ei johdonmukaisesti oteta huomioon Eurooppa-tuomioistuinten ja ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten oikeuskäytäntöä. Nähdäkseni tämä merkittävästi heikentää valiokunnan edellytyksiä tehokkaasti valvoa lakiehdotusten ja muiden eduskunnassa käsiteltävien asioiden sopusointua Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. On syytä muistaa, että Suomen valtiosääntöoikeuden nykytilassa kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat kotimaisen perusoikeussuojan vähimmäistason. Tästä syystä valiokunnan pitäisi ottaa huomioon ihmisoikeusulottuvuus ja tähän liittyen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai muiden valvontaelinten käytäntö periaatteessa aina, kun perusoikeudella on vastinpari kansainvälisissä ihmisoikeusmääräyksissä.

Sinänsä ei ole mitään valtiosääntöoikeudellista estettä perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välisen ”valtiosääntödialogin” kehittämiseksi ja kehittymiseksi. Voimassa olevassa valtiosäännössämme perustuslakivaliokunnalle tarkoitetun tulkinta-auktoriteetin *tosiasialliseen* toteutumiseen riittäisi pitkälti tuomioistuinten käytäntöjen muuttaminen suuntaan, jossa tuomioistuimet huomioisivat nykyistä johdonmukaisemmin ja kattavammin valiokunnan lausuntokäytäntöä. Tämä saattaa kuitenkin edellyttää tuekseen tiettyjä hallinnollis-teknisiä toimenpiteitä, kuten ennen muuta perustuslakivaliokunnan lausuntojen saatavuuden kehittämistä

esimerkiksi siten, että *Finlexiin* luodaan riittävän kattava, systemaattinen ja toimiva valiokunnan lausuntojen ja mietintöjen tietokanta asianmukaisine hakuohjelmineen. Pidän tätä parempana keinona edistää ja tehostaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön huomioimista kotimaisissa tuomioistuimissa kuin esimerkiksi perustuslain täydentämistä säännöksellä, jossa nimenomaisesti ilmaistaisiin tuomioistuinten ja muiden lainsoveltajien velvollisuus ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan käytäntö.³⁴

On painokkaasti korostettava, että tarve lisätä ja tehostaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön huomioimista kotimaisissa tuomioistuimissa ei kuitenkaan saa johtaa ”orjallisen mekaaniseen” perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön noudattamiseen tuomioistuimissa. Jo yksin perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten tehtävän erilaisuus perustuslain tulkintatilanteissa – valiokunta ottaa kantaa perustuslain tulkintaan *in abstracto*, kun taas tuomioistuimet yksittäisen oikeusjutun tasolla *in concreto* – tarkoittaa, ettei tuomioistuimissa useinkaan voida sellaisenaan soveltaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Lisäksi on selvää, ettei suomalainen tuomioistuin ei voi mekaanisesti seurata perustuslakivaliokunnan kantoja, jos valiokunnan tulkintakäytäntö osoittautuu ristiriitaiseksi vaikkapa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Jos esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen ihmisoikeustuomioistuin olisi antanut Euroopan ihmisoikeussopimukselle tulkinnan, joka ilmentää toisenlaista käsitystä ihmisoikeusnormien vaatimuksista verrattuna perustuslakivaliokunnan käsityksiin, suomalaisen tuomioistuimen on nähdäkseni ilman muuta noudatettava valiokunnan kannan sijasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen omaksumaa linjaa. Tätä voidaan perustella *valtiosääntöoikeuden* tasolta sillä, että Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat *vähimmäistason* vastaavien perusoikeuksien suojalle Suomessa ja sillä, että julkisen vallan, tuomioistuimet mukaan lukien, on turvattava paitsi perusoikeuksien myös ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Lisäksi vain sellainen ratkaisu, jossa ihmisoikeusnormi saa ristiriitatilanteessa etusijan kansalliseen oikeusnormiin nähden, voi olla kansainvälisen oikeuden mukainen.³⁵

Äsken esittämäni liittyy tarpeeseen lisätä Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännön ja ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten kannanottojen nykyistä johdonmukaisempaa ja kattavampaa huomioimista eduskunnan perustuslakivaliokunnan toiminnassa. Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan ja sen kuulemien asiantuntijoiden rajalliset resurssit ja voimavarat, Eurooppa-tuomioistuinten ja kansainvälisten valvontaelinten kannanottojen tehokkaampaan huomioimiseen tähtäävät kehittämisponnistelut olisi syytä aloittaa jo lainvalmistelun tasolta. Vaikka sekä EU-oikeuden että ihmisoikeussopimusten ja niiden valvontaelinten oikeuskäytännön olemassaolo ja velvoittavuus tiedostetaan nykyään jo paljon paremmin lainvalmistelussa kuin vielä kymmenkunta vuotta sitten, ”ihmisoikeusulottuvuuden”

³⁴ Venetsia-toimikunnan lausunnossa Suomen perustuslaista on kiinnitetty huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen oikeudellinen asema ei selviä perustuslaista. Lausuntoa voidaan tältä osin lukea ainakin siten, että siinä vihjataan tarpeesta selkeyttää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntojen valtiosääntöoikeudellista asemaa ja merkitystä. Opinion on the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session (Opinion No. 420/2007 CDL-AD(2008)010), kohta 124.

³⁵ Ks. myös Venetsia-toimikunnan lausunto, kohta 118.

esiin tuominen hallituksen esityksissä yms. lainvalmisteluasiakirjoissa jättää edelleen usein runsaasti toivomisen varaa. Hallituksen esityksissä yms. muissa asiakirjoissa pitäisikin entistä johdonmukaisemmin ja systemaattisemmin sekä yksilöidä että ”pureskella” esitysten kannalta merkityksellistä Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytäntöä sekä ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kannanottoja. Tätä hallitusten esityksiin yms. muihin lainvalmisteluasiakirjoihin sisältyvää ”ihmisoikeusvaikutusarviointia” sitten täydentäisi tarpeen ja mahdollisuuksien mukaan valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden ja valiokuntasihteeristön selvitystyö valiokunnassa käsiteltäviin lakiehdotuksiin ja muihin asioihin liittyvästä Eurooppa-tuomioistuinten yms. kansainvälisten elinten käytännöstä.