

# Sitovuus, yhdenmukaisuus ja yhdenvertaisuus sekä Euroopan ihmisoikeussopimus

Aarre Tähti

## Jatkopuheenvuoro suomalaisen virkatoiminnan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen välisiä suhteita koskevaan keskusteluun

Tapio Kuosman kirjoitus »Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten tulkintojen huomioonottamisesta valtion sisäisessä virkatoiminnassa», joka julkaistiin Hallinnon Tutkimus -lehden numerossa 4/1990 (s. 366—367), vie ansiokkaalla tavalla eteenpäin ihmisoikeussopimuksen vaikutuksia koskevaa keskustelua. Kirjoituksessaan Kuosma on konkretisoinut aihepiiriin tärkeitä osakysymyksiä. Seuraavassa tarkastelen muutamia Kuosman esittämiä näkökohtia.

Kirjoituksensa alussa Kuosma mainitsee pyrkivänsä esityksessään selvittämään ongelmia erityisesti hallintolainkäyttöjuristin näkökulmasta. Itse olen edelleenkin halukas pitämään keskustelun näkökulman niin avarana, että se kattaa kaiken suomalaisen valtiosisäisen virkatoiminnan.

Samoin kuin taannoisessa kirjoituksessani<sup>1</sup> haluan tässäkin yhteydessä pitäytyä voimassa olevan oikeuden erittelemisessä. Lähtökohtana ovat Suomen omat säädökset sekä tietyt kansainvälisiin sopimuksiin ja muihin normilähteisiin sisältyvät määräykset. Syynä tällaiseen säännös- ja määräyshakuisuuteen on se, että muut vaihtoehdot — esimerkiksi tukeutuminen ensisijaisesti oikeuskirjallisuudessa esitettyihin näkemyksiin — johtaisivat helposti sivuun tarkastelun varsinaisesta kohteesta, oikeusnormeista. Oikeustieteen auktoriteetteihin nojautumalla keskustelua ei välttämättä vietäisi kohti yksityiskohtaisempaa analyysiä. Käsillä oleva aihepiiri kuitenkin kaipaa ennen muuta erittelyä ja analyttistä otetta. — »Kehäargumentoinnin» välttämiseksi sivuutan edelleen myös ne näkemykset, joita Euroopan neuvoston (EN) toimielinten piirissä mahdollisesti on esitetty niiden omien tulkintakannanottojen merkityksestä.

### 1 EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN MÄÄRÄYKSISTÄ

Kuosma viittaa tiettyihin ihmisoikeussopimuksen kohtiin, joissa sivutaan EN:n toimielinten päätöksien tai vakiintuneen oikeuskäytännön merkitystä. Ihmisoikeussopimuksen 32 artiklan 4 kappaleen mukaan korkeat sopimuspuolet sitoutuvat pitämään itseään sitovina kappaleessa tarkoitettuja ministerikomitean päätöksiä. 53 artiklan mukaan taas korkeat sopimuspuolet sitoutuvat noudattamaan tuomioistuimen päätöksiä jutuissa, joiden osapuolina ne ovat. Molemmista sopimuskohtissa on siis kyse *korkeista sopimuspuolista*. Tällainen sopimuspuoli on muiden muassa Suomen valtio kansainvälisen oikeuden subjektina. Esimerkiksi Suomen sisäistä virkatoimintaa harjoittavat viranomaiset eivät ole sopimuspuolia. Siitä, että tietyt päätökset velvoittavat tai sitovat sopimuspuolia, ei suoraan ja oikeudellisesti — normien puuttuessa — voi seurata juuri mitään suhteessa sopimuspuolten sisäiseen virkatoimintaan. Tämän toteamuksen sisältöä voidaan haluttaessa havainnollistaa viittaamalla dualistiseen järjestelmäämme: valtiolla voi olla velvoitteita, jotka eivät ulotu valtiosisäiseen oikeusjärjestykseen ja julkisen vallan käyttöön.

Lisäksi 53 artiklassa on nimenomaisesti rajoitettu ihmisoikeustuomioistuimen päätösten sitovuus *jutun osapuoliin*. Artiklan nojalla ei ole esitettävissä päätelmiä sitovuudesta, joka ulottuisi muihin tapauksiin tai muihin tahoihin. Se seikka, että ihmisoikeustuomioistuimen tuomiovalta 46 artiklan mukaan on tunnustettavissa pakolliseksi ipso facto ja ilman erityistä sopimusta, ei muuta ihmisoikeustuomioistuimen päätösten sisällön vaikutusta siitä, mikä se on 53 artiklan nojalla. 46 artiklassa lähinnä täsmen-

netään ihmisoikeustuomioistuimen kompetenssia ja toimivaltaisuutta.

Mitä tulee ihmisoikeussopimuksen toisessa lisäpöytäkirjassa tarkoitettuihin ihmisoikeustuomioistuimen neuvoo-antaviin lausuntoihin, on huomattava, että ne ovat nimenomaan *neuvoo-antavia lausuntoja*. Kysymys ei ole tuomiovallan käyttämisestä eikä sitovista päätöksistä (vrt. 53 art.). Lausunnot eivät myöskään saa koskea ihmisoikeussopimuksen I osassa ja lisäpöytäkirjoissa määriteltyjen oikeuksien ja vapauksien sisältöä ja laajuutta. Neuvoo-antavilla lausunnoilla ei näin ollen voida vaikuttaa oikeuksien ja vapauksien substanssia koskeviin kysymyksiin.

Ihmisoikeustuomioistuimen jaostojen toimivaltaa on 20 artiklan 2 kappaleessa määritetty muun muassa siten, että ne saavat tutkia 25 artiklan nojalla tehtyjä valituksia, joita voidaan käsitellä vakiintuneen oikeuskäytännön (established case law) perusteella. Sopimusmääräys koskee nimenomaisesti vain jaostojen toimintaa. Sopimuskohdasta ei voida johtaa oikeudellisia vaatimuksia, jotka ulottuisivat esimerkiksi sopimuspuolina olevien valtioiden sisäiseen virkatoimintaan.<sup>2</sup>

## 2 YHDENVERTAISUUDESTA JA YHDENMUKAISUUDESTA

Kuosma käyttää yhtenä argumenttina yhdenvertaisuutta. Hän viittaa Suomen Hallitusmuodon (HM) 5 §:ään, Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 7 artiklaan sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklaan.<sup>3</sup> Kahdessa ensimmäisessä kohdassa mainitaan (mm.) yhdenvertaisuudesta lain edessä (before the law), viimeisessä taas yhdenvertaisuudesta tuomioistuinten edessä (before the courts and tribunals). Näistä yhdenvertaisuussäännöksistä ja -määräyksistä ei seuraa, että se mittapuun, johon kulloinkin esillä olevaa tapausta verrataan, tulisi ottaa *juuri tietyn* tuomioistuimen tai muun organin ratkaisuvaikeimasta. Yhdenvertaisuusvaatimuksen täyttämisen minimivastona on, että kukin toimitus kohdallaan ratkaisee samanlaiset ja riittävän samankaltaiset tapaukset samalla tavalla, jos sovellettavat oikeusnormit pysyvät muuttumattomina.<sup>4</sup> On kuitenkin mahdollista, että yhdenvertaisuuden minimivaatimus on tuonnempina kerrottavista syistä usein pakko jättää myös »maksimitasoksi».

Tokkopa kukaan kiistää esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimen asemaa ihmisoikeussopimuksen auktoritatiivisena tulkitsijana ja soveltajana. Auktoritatiivisuus on kuitenkin faktinen, arvoihin ja arvostuksiin liittyvä ominaisuus. Siitä ei seuraa, että valtiosisäistä virkatoimintaa harjoittavilla organeilla olisi *oikeudellinen velvollisuus* käyttää yhdenvertaisuusarviointin vertailukohtana esimerkiksi juuri ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiä. Oikeudellinen velvollisuus voitaisiin perustaa vain oikeusnormeilla. Juuri *tällaisten oikeusnormien puuttumisesta* on käsillä olevassa ongelmakentässä keskeisimminkin kyse.

Tässä yhteydessä on pelkistettävissä kaksi aihepiiriin kannalta merkittävää kysymysryhmää:

A) Jos ihmisoikeussopimusta laadittaessa on tarkoitettu, että sopimusvaltioiden sisäistä virkatoimintaa hoitavien viranomaisten on pakko antaa ihmisoikeuselinten päätöksille yleisesti sitova, kulloinkin ratkaistujen yksittäistapausten ohi ulottuva ja tässä mielessä normatiivinen vaikutus, *miksi näin merkittävästä asiasta ole sopimuksessa mitään mainintaa?* Miksi päin vastoin esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimen päätösten sitovuus on 53 artiklassa *expressis verbis* rajoitettu sopimuspuoliin — siis valtioihin — ja yksittäisiin tapauksiin?<sup>5</sup>

B) Kun ihmisoikeussopimuksessa ei ole määrystä päätösten normatiivisesta vaikutuksesta, miksi tuollainen määräys saataisiin tai pitäisi sopimukseen tulkintateitse luoda? Jos kyse olisi tulkinnasta, mikä sopimuksen kohta voisi olla tulkittamisen objektina? Jos normatiivista vaikutusta koskeva kanta saadaan aikaan, onko sitä tarkasti ottaen edes voitu tuottaa pelkästään tulkinnalla vai onko kyseessä pikemminkin sopimustekstistä etääntyen luotu normisuositus? Jos se on pelkkä normisuositus, miksi sille annettaisiin oikeudellista merkitystä?

Kirjoituksensa jaksossa 4 Kuosma mainitsee ihmisoikeustuomioistuimen säännöissä otetun »huomioon oikeuskäytännön ja yleissopimuksen tulkinnan yhtenäisyyden vaatimukset». Ihmisoikeussopimuksen 55 artiklan mukaan ihmisoikeustuomioistuin laatii omat sääntönsä ja päättää menettelytavoistaan. Laatimalla omat sääntönsä ja päättämällä menettelytavoistaan tuskin mikään organ voi ratkaista sitä, millainen painoarvo muiden tulisi antaa tuon toimielimen päätöksille. Ihmisoikeustuomioistuin voi toki päättää siitä, että se *itse* ottaa huomioon oman aikaisemman ratkaisu- ja tulkintakäytäntönsä. Asianomaisten kompetenssinormien puuttuessa se ei kuitenkaan voi yleisesti määrätä muita tekemään samoin.<sup>6</sup>

Kuosma viittaa kirjoituksensa jaksossa 1 korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun asetuk-

sen (KHOA) 23 §:n 1 momenttiin ja lääninoikeuslain 8 §:n 2 momenttiin. Nämä säännökset koskevat muun ohessa lainkäytön tai laintulkinnan yhdenmukaisuutta. Kyseessä voinee kuitenkin käytännössä olla vain joko yksinomaan tai pääasiassa KHO:n ja lääninoikeuksien *sisäinen yhdenmukaisuus*. Toisenlaisille tulkinnoille tuskin saataisiin riittävän vakuuttavaa tukea.<sup>7</sup> Asian hahmottaminen toisin myös olisi lähtökohteisesti ongelmallista suhteessa sekä kohtaisille otettavaan HM 2 §:n 4 momenttiin että asetuksen osalta myös HM 92 §:n 2 momenttiin.<sup>8</sup> Kun esimerkiksi lääninoikeuslain 8 §:n 2 momentissa säädetään siitä, että lääninoikeuden ylituomarin on valvottava »laintulkinnan yhdenmukaisuutta lääninoikeuden ratkaisuissa», tällä ei voitane pyrkiä muuhun kuin siihen, että kunkin lääninoikeuden ratkaisut ovat samanlaisissa asioissa keskenään yhdenmukaisia ja johdonmukaisia. Jos yhdenmukaisuuden vertailukohdaksi olisi tarkoitettu jokin muu laintulkinta kuin kunkin lääninoikeuden oma aikaisempi tulkinta, vertailukriteeri olisi luonnollisesti tullut yksilöidä säännöksessä.

Jos tuomioistuimemme tulevaisuudessa tahdottaisiin sitoa tietyn tuomioistuimen tai muun organin tulkinta- ja ratkaisukäytäntöön, päädyttäisiin väistämättä *tuomioistuinten riippumattomuutta* koskevaan problematiikkaan (ks. HM 2 §:n 4 momentti). Tuomiovallan käyttämisen ydinsisältö on jaettavissa kolmeen pääosaan: (a) faktojen selvittäminen, (b) säännösten tulkitseminen ja muunlainen normeja koskevan tiedon hankkiminen sekä (c) normien soveltaminen selville saatuihin faktoihin eli päätöksen tekeminen. Mikäli tuomioistuimille asetettaisiin velvollisuus noudattaa kunkin tuomioistuimen ulkopuolella luotuja tulkintakannottoja, riippumattomuuden tärkeään osatekijään (b) kiistatta puututtaisiin. Tuomioistuinten velvollisuutena ei olisi enää omavastuisesti ottaa selvää sovellettavien säännösten ja määräysten sisällöstä. Tällä olisi vaikutuksia myös muutoksenhakujärjestelmään. Jos tulkinnat olisivat jo ennakkolta lukkoon lyötyjä, eivät asiat joutuisi eri oikeusasteissa *kaikinpuolisen* tutkimisen kohteeksi. On kovin kyseenalaista, voitaisiinko kuvaamassani hypoteettisessa tilanteessa oikeastaan enää puhua tuomioistuinten riippumattomuudesta.<sup>9</sup>

Suomalaisten tuomioistuinten riippumattomuuteen kajoamista ei ilmeisesti tarkoitettu myöskään ihmisoikeussopimusta hyväksyttävissä ja voimaan saatettaessa. Ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamista koskevan lakiehd-

dotuksen käsittelemistä ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä näet perustellaan hallituksen esityksessä (HE) sillä, että tietty ihmisoikeussopimuksen määräykset merkitsevät poikkeamaa valtion täysivaltaisuutta koskevista HM:n säännöksistä.<sup>10</sup> Tuomioistui-  
miemme riippumattomuuden rajoittamisesta ei HE:ssä säätämisyjärjestyskannottoa perusteltaessa mainita mitään.<sup>11</sup>

On selvää, että riippumattomat tuomioistuimet ovat sidottuja voimassa oleviin säädöksiin. Toisesta näkökulmasta voidaan sanoa, että Suomen oikeusjärjestyksessä tuomioistuimet ovat riippumattomia juuri sen vuoksi, että niiden tehtävät ja asema sekä valtuudet ja velvollisuudet määritetään viime kädessä lailla tai ainakin lain nojalla. Tuomioistuinten toiminnan ylläpitäminen ulkopuolisiin sitoviin tulkintakannottoihin olisi periaatteellisesti ja käytännöllisesti aivan toinen asia. Se ei sovi riippumattomuutta korostavaan kokonaisuuteen.

Vaikka lainkäytössä pyritään yhdenvertaiseen kohteluun ja yhdenmukaiseen toimintaan, ei toki luovuta pyrkimästä voimassa olevien oikeusnormien mukaiseen, virheettömään päätökseen. Asioita ei ratkaista samoin kuin aikaisemmin sen vuoksi, että aikaisemmat päätökset ovat olemassa, vaan siksi, että aikaisemmat(kin) päätökset ovat oikeita. Tahto toimia aikaisemman mallin mukaan ei vapauta velvollisuudesta toimia oikeusnormien mukaisesti. Mahdollista säännöksistä poikkeavaa ratkaisukäytäntöä ei varmaankaan hyväksyttäisi sitovaksi.<sup>12</sup> Meidän oikeusjärjestyksessämme riippumattomat tuomioistuimet *itse ja omalla vastuullaan* — oikeastaan tuomariensa virkavastuulla — päättävät, millaisia tulkintoja ne pitävät oikeina ja mitä ratkaisuja oikeusnormien mukaisina.

Edellä on ollut puhetta lähinnä tuomioistuinten ja niiden riippumattomuudesta. Muiden viranomaisten asemaa selvitettäessä ei läheskään aina mainita eksplisiittisesti niiden riippumattomuudesta, vaan tavallisesti yleisemmin toimivallan tai päätösvalian itsenäisyydestä taikka toimivallan jaon tai toimivaltanormien jäykkyyydestä.<sup>13</sup> On luonnollisesti selvää, ettei lainalaisessa oikeusjärjestyksessä voi olla pätevää kompetenssia ohjata viranomaisten toimintaa tai vaikuttaa siihen, ellei kyetä osoittamaan kompetenssin perustumista oikeusjärjestykseen. Näin ollen ei myöskään voitaisi ilman oikeudellisia, oikeusnormeihin tukeutuvia perusteluja sanoa, että hallintoviranomaisillakaan

olisi velvollisuus noudattaa juuri tietyn orgaanin esittämiä tulkintoja.

Tärkeä osa siitä, mitä Kuosman kirjoituksen johdosta on vielä kommentoimatta, voidaan tässä vaiheessa tiivistää hänen kirjoituksensa jaksossa 5 olevaan lausumaan, jonka mukaan on itsestään selvää, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolet »ottavat valtionsisäisessä toiminnassaan (hallintotoiminta ja tuomioistuinten lainkäyttö) huomioon mainittujen elinten ratkaisu- ja tulkintakäytännön».<sup>14</sup> Hieinan jäljempänä samassa jaksossa Kuosma toteaa kansainväliseen ihmisoikeusjärjestelmään liittymisen edellyttävän »luonnollisesti, että sopimusvaltio ja sen viranomaiset ottavat paitsi ihmisoikeusvelvoitteet myös niiden noudattamista valvovien kansainvälisten elinten ratkaisu- ja tulkintakäytännön asianmukaisella tavalla huomioon». Sikäli kuin kysymys on *juridisesta*, Suomessa voimassa olevia *oikeusnormeja koskevasta* tarkastelusta, en edellä esittämäni perusteella pysty pitämään asiaa Kuosman tarkoittamalla tavalla itsestään selvänä.

Sillä, mitä tarkoitetaan »huomioon ottamisella», on tässä yhteydessä suuri merkitys. »Huomioon ottamiselle» voidaan konstruoida merkitysten kirjo. Sen toisessa laidassa on vapaaehtoinen, tahdosta ja kenties tiedonhalusta johtuva tiedon hankkiminen. Virkamies tai viranomainen voi silkasta mielenkiinnosta ottaa selvää, kuinka joku muu virkamies tai jokin muu orgaani on aikaisemmin ratkaissut kulloinkin käsillä olevan kaltaiset tapaukset. Minkäänlaisia juridista selonottovelvollisuutta taikka mitään pakkoa toimia muiden esittämien tulkintojen mukaisesti ei kuitenkaan olisi olemassa. Kirjon vastakkaisessa laidassa olisi oikeudellinen velvollisuus hankkia riittävä tieto tietyn toisen orgaanin tai tiettyjen muiden orgaanien aikaisemmista ratkaisuista ja velvollisuus oikeudellisen vastuun uhalla ratkaista asia samalla tavalla kuin vastaavan kaltaiset asiat on aikaisemmin ratkaistu. Kahdesta ääripäästä vain jälkimmäinen vaihtoehto, joka ilmentää päätösten yleisesti sitovaa eli normatiivista vaikutusta, on oikeudellisesti problemaattinen.

### 3 OIKEUDELLISESTA JA KÄYTÄNNÖLLISESTÄ ARGUMENTOINNISTA

Kirjoituksensa loppupuolella Kuosma viittaa niihin lähinnä käytännöllisiin hankaluuksiin, joita saattaa aiheutua, jos suomalainen tuomioistuin tulkitsee ihmisoikeussopimusta tavalla, jo-

ka poikkeaa ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneesta tulkintakäytännöstä. Kuosma mainitsee kirjoituksensa jaksossa 5, että »maamme saattaisi menettää maineensa ihmisoikeuksia hyvässä uskossa noudattavana valtiona», jos ristiriidat toistuisivat jatkuvasti.

Mikäli ihmisoikeustuomioistuin antaa ihmisoikeussopimuksen 53 artiklassa tarkoitettavan päätöksen, jos päätös on Suomen kannalta »langettava» ja jos Suomi haluaa jatkossa välttää vastaavat päätöksestä johtuvat haitalliset seuraamukset, Suomen pitää *valtion sisäisesti* järjestää asia. Saattaa olla esimerkiksi tarpeellista muuttaa lainsäädäntöämme siten, että säädöstemme ja ihmisoikeussopimuksen — sellaisena kuin ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut — väliset ristiriidat tai muut poikkeavuudet poistuvat.<sup>15</sup> Ellei säädösmuutoksia tehtäisi, ei valtionsisäistä virkatoimintaa harjoittaville viranomaisillemme todennäköisesti voitaisi millään *oikeudellisella* perusteella esittää vaatimusta, jonka mukaan niiden tulisi muuttaa oikeusjärjestyksen mukaisena pitämänsä tulkinta- ja ratkaisulinjaa. Millä *oikeusnormilla* tuollaista vaatimusta perusteltaisiin?

Edellä käsitellyt yksittäiset ihmisoikeussopimuksen kohdat<sup>16</sup> eivät siis ainakaan välittömästi vaikuta Suomen sisäiseen virkatoimintaan. Artikloiden perusteella ei voida esittää väitteitä tai suosituksia, jotka koskevat viranomaistemme oikeudellista velvollisuutta muuttaa omaa ratkaisulinjaansa. Sen muuttaminen riippuu siitä, muutetaanko Suomessa virkatoiminnan ohjausta, lähinnä säädöksiä. Siihen asti, kunnes ohjausta muutetaan, emme ilmeisestikään voi mitään sille, että ihmisoikeussopimusta koskevista auktoritatiivisista tulkintakananoista poikkeavaa virkatoimintaa voidaan Suomessa täysin laillisesti harjoittaa.

Kuvattu tilanne olisi epäilemättä kiusallinen. Jos tuollaisessa tilanteessa oltaisiin, on ajateltavissa, että ihmisoikeustuomioistuimen päätösten normatiivista, yleisesti sitovaa vaikutusta pyrittäisiin puoltamaan esimerkiksi seuraavilla argumenteilla, jotka muotoilen väitteiksi:

- Sopimusjärjestelmän tehokkuus. »Ihmisoikeussopimukseen liittyvä kontrollijärjestelmä ei ole kyllin tehokas, jos sopimusvaltioiden viranomaiset saavat tulkita ja soveltaa ihmisoikeussopimusta toisin kuin ihmisoikeustuomioistuin.»
- Konkretisoinnin tarve. »Ihmisoikeussopimuksen eräät artiklat ovat niin väljiä ja tulkinnanvaraisia, että niitä on käytännössä

pakko konkretisoida ja täsmentää. Tämä pitää suorittaa EN:n toimielinten auktoritatiivisina pidettävien päätösten suuntaisesti.»

- Artiklat ja päämäärät. »Ihmisoikeuksien turvaaminen on niin arvokas tavoite, että siihen pyrkiminen oikeuttaa tinkimään muutoseikoista, esimerkiksi toimivaltakysymyksistä.»
- Prosessiekonomia. »Tarkoituksenmukaisuussyistä olisi valtiosisäisessä virkatoiminnassamme noudatettava ihmisoikeustuomioistuimen päätösten ilmentämää linjaa.»<sup>17</sup>
- Kiusallisuus. »Viranomaistemme tulee pidättäytyä esittämästä sellaisia tulkintakannanottoja, jotka tosin vastaavat viranomaisten omaa käsitystä ihmisoikeussopimuksesta mutta jotka poikkeavat EN:n ihmisoikeuselinten muotoilemista tulkinnoista.»
- Pieteettisyys. »Valtiosisäisessä virkatoiminnassamme on osoitettava asianmukaista kunnioitusta kansainvälisten kontrollielinten päätöksiä kohtaan.»

Jokaisella näistä argumenteista on painoa ja arvoa. Tämän lisäksi näitä argumentteja yhdistävät seuraavat seikat:

- Ne ovat lähinnä praktisia, eivät ainakaan ensisijaisesti oikeudellisia.
- Ne eivät ainakaan välittömästi perustu ihmisoikeussopimuksesta tai Suomen oikeusjärjestyksestä yksilöitävissä oleviin oikeusnormeihin.
- Niillä ei luoda oikeudellisia velvoitteita tai valtuuksia valtiosisäistä virkatoimintaa harjoittaville suomalaisille viranomaisille.
- Kerrotuista syistä näillä argumenteilla ei ole ainakaan suoranaista juridista merkitystä tässä yhteydessä. Jossakin muussa kontekstissa niillä saattaa toki olla esimerkiksi oikeuspoliittista relevanssia.

Hyvä on myös huomata, että kuvailtu kiusallinen tilanne johtuu itse ihmisoikeussopimuksesta. Jos asetelma olisi haluttu jo ihmisoikeussopimusta laadittaessa välttää, miksei sopimukseen sisällytetty kohtaa, jossa olisi määrätty siitä, että ihmisoikeussopimuksen määräysten sisältö muuttuu sekä sopimusosapuolia että niiden sisäistä virkatoimintaa harjoittavia viranomaisia sitovalla tavalla sitä mukaa, kuin sopimuksen artikloille EN:n organien tulkinnoilla annetaan uutta sisältöä? — Tähdennän tässäkin, että ihmisoikeussopimusta tietenkin pitää noudattaa.

#### 4 LOPUKSI

Edellä oleva on tarkoitettu pelkistetyksi puheenvuoroksi siihen toivottavasti vilkastuvaan keskusteluun, joka koskee kansainvälisten organien päätösten oikeudellisia vaikutuksia suomalaisen virkatoiminnan ja yleisemmin maamme täysivaltaisuuden näkökulmasta. Olen jättänyt esitykseen tiettyä särmikkyyttä, jotta siihen olisi jatkossa helpompi tarttua.

Nyt olisi mielestäni hyvä »verrytellä» esimerkiksi ihmisoikeussopimusta koskevilla lopultaikin verrattain suppeilla teemoilla, ennen kuin suomalaiset oikeustieteilijät joutuvat tosimitellä tekemisiin laajempien kansainvälisten sopimusten ja sopimusjärjestelmien kanssa. Tällä hetkellä näyttää siltä, että harjoitteluajamme ei välttämättä ole kovinkaan pitkä.

#### VIITTEET

1. Tähti, Hallinnon Tutkimus 1990.
2. Jaksossa 1 olen käsitellyt joitakin Kuosman määntsemisiä ihmisoikeussopimuksen kohtia. Koska kyseessä on kansainväliseen sopimukseen sisältyvien määräysten tarkasteleminen, lähinnä tähän yhteyteen sopisi myös Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön erittelemine. Nyt kuitenkin sivuutan teeman ja viittaan taannoiseen kirjoitukseeni (Tähti, Hallinnon Tutkimus 1990, s. 129). Totean lisäksi, että kyseessä on nimenomaan Kansainvälisen tuomioistuimen perussääntö. Oikeuskirjallisuudessa on, kuten tiedetään, taipumusta antaa perussäännön sisällölle laajempaakin sovellettavuutta. Laventavan tulkinnan perusteltavuus voidaan kuitenkin problematisoida ainakin siinä tapauksessa, että perussäännön määräyksistä alettaisiin johtaa oikeudellisia seurauksia esimerkiksi Suomen sisäiseen virkatoimintaan.
3. Tässä yhteydessä on pakko sivuuttaa sinänsä mielenkiintoinen kysymys Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen normatiivisesta statuksesta ja deonttisesta luonteesta.
4. Kuosma pitää kestävämmänään sitä, että »sama tuomioistuin eri ratkaisuissa antaisi samalle käsitteelle erilaisen merkityksen eli tulkitseisi lain säännöstä samanlaisissa tapauksissa eri tavoin» (Kuosma, Hallinnon Tutkimus 1990, s. 366). Olen samaa mieltä Kuosman kanssa.
5. Vastausta esitettyihin kysymyksiin voitaisiin ehkä yrittää rakentaa siltä pohjalta, että siinä oikeuskulttuurissa, jota ihmisoikeussopimus heijastelee, tuomioistuinten päätöksille tai päätösten joillekin osille annetaan yleisesti sitova vaikutus. Tämän selitysmallin tehoa vähentää muun muassa se, että Suomi on saattanut oikeusjärjestyksessään voimaan tuota oikeuskulttuuria vain siinä määrin, kuin kulttuuria on muovattu ihmisoikeussopimuksen artikloiksi. Sopimus sitoo oikeudellisesti, ei kulttuuri. Selitysmallin muusta arvi-

oinnista ks. Tähti, Hallinnon Tutkimus 1990, s. 127 (ratkaisuvaihtoehto B).

6. Takavuosina esitettiin näkemys, jossa korkeimman oikeuden (KKO) työjärjestykseen nojautuen perusteltiin KKO:n ennakkopäätösten yleistä sitovaa vaikutusta. *Ilkka Saraviita* on kiintoisalla tavalla arvioinut tuollaista näkemystä (Lakimies 1985).  
KKO:n työjärjestystä koskeva kysymys on tiettyssä määrin analoginen EN:n ihmisoikeustuomioistuimen sääntöjä koskevan kysymyksen kanssa. Sekä työjärjestyksissään että säännöissään tuomioistuimet voivat pätevällä tavalla päättää yleensä ainoastaan omista menettelytapoistaan ja sisäisistä järjestelyistään.
7. Huomattakoon, että KHOA 23 §:n 1 momentissa tosin asetetaan KHO:n presidentille velvollisuus huolehtia erityisesti KHO:n lainkäytön yhdenmukaisuudesta, mutta tuossa säännöksessä hänelle ei anneta mitään konkreettisia valtuuksia tehtävän suorittamiseksi. Onkin mahdollista, että lainkäytön yhdenmukaisuuden edistämisen keskeiseksi keinoksi KHO:n näkökulmasta jää vuosikirjan välityksellä ja muutoin tapahtuva tiedon jakaminen ratkaisuista (ks. KHOA 28 §). Jos oletus on oikea, keskustelun yksi sivuhaara päättyisi takaisin alkupisteiseensä: millainen oikeudellinen merkitys tuomioistuinten päätöksille saadaan virkatoiminnassamme antaa? — Myöskään mainitussa lääninoikeuslain kohdassa ei perusteta ylituomarille oikeutta erityisten valvontakeinojen käyttämiseen. KHOA 23 §:n 1 momentin ja lääninoikeuslain 8 §:n 2 momentin nyt puheena olevista osista ei olekaan syytä koettaa lukea enempää kuin niihin on kirjoitettu: kyseessä on pelkästään *velvollisuus huolehtia* lainkäytön yhdenmukaisuudesta (KHOA) ja *velvollisuus valvoa* laintulkinnan yhdenmukaisuutta (lääninoikeuslaki).  
Sekä KHOA 23 §:ssä että lääninoikeuslain 8 §:ssä säännellään ainoastaan yhdenmukaisuutta *valvovien virkamiesten* toimintaa. Näissä säännöksissä ei ole mitään mainintaa siitä, tulisiko valvottavaan toimintaan osallistuvien subjektien joteinkin reagoida valvontaan tai siihen mahdollisesti liittyviin toimenpiteisiin.
8. KHOA on säädetty Korkeinta hallinto-oikeutta koskevan lain (KHOL) 17 §:n nojalla. Jotta asetusten säännökset olisivat soveltamiskelpoisia, niiden pitää pysyä valtuuttavassa laissa asetetuissa puitteissa (HM 92 §:n 2 momentti). KHOL on vuodelta 1918, HM taas vuodelta 1919. HM 95 §:n 2 momentista johtuu, että KHOL:ssa ei voi olla voimassa sellaisia HM:a vanhempia säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa HM:n kanssa. Tämä on tärkeää pitää mielessä, kun pohditaan, voitaisiinko KHOL:sta johtaa tuomioistuinten riippumattomuutta rajoittavia valvontavaltuuksia.
9. Tarkastellessaan näkemystä KKO:n ennakkopäätösten yleisestä sitovasta vaikutuksesta *Ilkka Saraviita* käsittelee myös kysymystä tuomioistuinten riippumattomuudesta (ks. Saraviita, Lakimies 1985).
10. Ks. HE n:o 22/1990 vp., s. 12. Ks. myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 2/1990 vp., s. 2.
11. Jos tuomioistuiemme riippumattomuutta tulevaisuudessa rajoitettaisiin *omilla säädöksilläm-*

*me* velvoittamalla tuomioistuimet vaikkapa lainkäytön yhtenäisyyden nimissä noudattamaan jonkin muun tahon kuin niiden itsensä luomia tulokintakannanottoja, ei luultavasti voitaisi välttää kysymystä siitä, millaisessa järjestyksessä tuollaiset säädökset ovat säädettävissä. Sääntämisen järjestyksestä koskevan problematiikan analysoimiseen johtaisi viime kädessä HM 2 §:n 4 momentin ja 95 §:n 1 momentin sisältö.

Lisäksi on huomattava, että asetuksen tasoisten ja mahdollisten asetusta alemmanasteisten lainkäytön yhtenäisyyttä koskevien säännösten soveltamiselle asetetaan reunaehtoja HM 92 §:n 2 momentissa.

12. *Teuvo Pohjolainen ja Veijo Tarukannel* ovat sivunneet tätä kysymystä tarkastellessaan yhdenvertaisuusperiaatteen ja johdonmukaisuusperiaatteen merkitystä hallintotoiminnassa (Pohjolainen — Tarukannel 1990, s. 348):  
»Missään tapauksessa lainvastainen käytäntö ei saata muodostua viranomaista sitovaksi, vaikka käytäntö olisi vakiintunutkin.»
13. Ks. esim. Ståhlberg 1913, s. 112 ss.; Vesanen 1965, s. 125, alaviite 190; Merikoski 1968, s. 195; Holopainen 1969, s. 23 — 24; Uotila — Laako — Pohjolainen — Vuorinen 1989, s. 32 — 35 sekä Pohjolainen — Tarukannel 1990, s. 295 — 296. Ks. myös Sipponen 1965, s. 675 ja Viikonen 1970, s. 223 — 224.
14. »Mainituilla elimillä» Kuosma tarkoittaa sopimusveloitteiden noudattamisen takeeksi perustettuja ihmisoikeuselimia.
15. Tähänkin ratkaisumalliin liittyisi tiettyjä ongelmia. Niistä ks. Tähti 1990, s. 155 — 157.
16. Tarkoiton seuraavia ihmisoikeussopimuksen kohtia: 20 artiklan 2 kappale, 25 artikla, 32 artiklan 4 kappale, 46 artikla ja 53 artikla.
17. *Raimo Pekkanen* on sivunnut kysymystä prosessiekonomiasta ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä. Ks. Pekkanen, Lakimies 1990, s. 514.

## LÄHTEET

- Holopainen, Toivo: *Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus*. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Vammala 1969.
- Kuosma, Tapio: Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten tulkintojen huomioonottamisesta valtion sisäisessä virkatoiminnassa. *Hallinnon Tutkimus* 9(1990):4, s. 366—367.
- Merikoski, V.: *Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä*. Toinen uusittu painos. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta. Vammala 1968.
- Pekkanen, Raimo: Euroopan ihmisoikeussopimus, Eurooppaoikeus ja Suomi. *Lakimies* 88(1990):5, s. 506—520.
- Pohjolainen, Teuvo — Tarukannel, Veijo: *Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö*. Finnpublishers Oy. Jyväskylä 1990.
- Saraviita, Ilkka: Muutama sana Korkeimman oikeuden ennakkopäätösten sitovuudesta. *Lakimies*, 83(1985), s. 373—376.

- Sipponen, Kauko: *Lainsäädäntövallan delegeoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta*. Vammala 1965.
- Ståhlberg, K. J.: *Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa*. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki 1913.
- Tähti, Aarre: Ihmisoikeussopimus vai tulkinta? Näkökohtia suomalaisen virkatoiminnan ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen välisistä suhteista. *Hallinnon Tutkimus*, 9(1990):2, s. 125—132. (Tähti, Hallinnon Tutkimus 1990)
- Tähti, Aarre: Joustava tulkinta ja joustavat oikeusnormit. Näkökohtia joustavuudesta oikeudellisena käsitteenä ja ongelmana. Julkaisussa *Seppo Koskinen* (toim.): *Joustavat normit ja joustava tulkinta*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan 18.6.1990 Seilissä järjestämässä jatkokoulutustilaisuudessa pidettyjä alustuksia. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Kokoomateosten sarja C: 12. Turku 1990. S. 95—163. (Tähti 1990)
- Uotila, Jaakko — Laakso, Seppo — Pohjolainen, Teuvo — Vuorinen, Jarmo: *Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin*. 5. uudistettu painos. Finnpublishers Oy. Jyväskylä 1989.
- Vesanen, Tauno: *Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus*. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Vammala 1965.
- Viikkonen, Eero: *Hallintotoimen mitättömyydestä*. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Vammala 1970.