

AJANKOHTAISTA

Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten tulkintojen huomioonottamisesta valtion sisäisessä virkatoiminnassa

Arre Tähti on tarkastellut kysymystä Euroopan neuvoston (EN) toimielinten tulkintakannottojen vaikutuksesta suomalaisen virkatoimintaan Hallinnon Tutkimuksessa 2/1990 julkaistussa kirjoituksessaan »Ihmisoikeussopimus vai tulkinta? Näkökohtia suomalaisen virkatoiminnan ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen välisistä suhteista» (Tähti 1990, 125—132). Kirjoittaja on esittänyt toivomuksen keskustelun viriämisestä. Koska Tähden käsittelemä aihe on hallinnon kannalta kiinnostava, olen tarttunut haasteeseen. Seuraavassa esityksessä pyritään selvittämään tuomioistuinten tulkintojen huomioonottamisen ongelmaa erityisesti hallintolainkäyttöjuristin näkökulmasta.

1 Hallinnon lainalaisuus

Suomalaisen virkatoiminnan menettelyä ja sisältöä koskevana perussäännöksenä voidaan pitää Suomen Hallitusmuodon 92 §:n 1 momenttia. Sen mukaan virkatoiminnassa tulee noudattaa »tarkoin lakia». Lain noudattamisveloitteen sanktiona on laillisen seuraamuksen uhka. Hallitusmuodossa ei ole sen sijaan *expressis verbis* asetettu virkamiehille velvollisuutta noudattaa esimerkiksi tuomioistuinten tulkintakannottoja.

Muussa lainsäädännössä on sitä vastoin otettu velvoittavalla tavalla huomioon myös lainkäytön ja laintulkinnan merkitys tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan kannalta. Esimerkiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettun asetuksen 23 §:n 1 momentin mukaan KHO:n presidentin »on huolehdittava erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytön yhdenmukaisuudesta (. . .)». Lääninoikeuslain 8 §:n 2 momentissa on puolestaan lääninoikeuden ylituomarin virkavelvollisuudeksi asetettu valvoa »oikeusperiaatteiden soveltamista ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta lääninoikeuden ratkaisuis- sa».

Laintulkinnan yhdenmukaisuus on nähtävissä käytännön kannalta yksittäisen ihmisyksilön suhteen luonnollisena vaatimuksena. Mainitunlainen yhdenmukaisuus on käsitettävissä oikeussubjektin näkökulmasta oikeusturvaa lisääväksi tekijäksi. Yhdenmukainen laintulkinta on viime kädessä johdettavissa hallitusmuodon 5 §:n takaamasta perusoikeudesta: »Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä.»

Lain tulkitseminen liittyy monasti lain säännöksissä olevien käsitteiden tulkintaan, so. merkityksisällön antamiseen asianomaisille käsitteille. Olisi kestäväntöntä, jos sama tuomioistuin eri ratkaisuisaansa antaisi samalle käsitteelle erilaisen merkityksen eli tulkitisi lain säännöstä samanlaisissa tapauksissa eri tavoin.

2 Kansainvälisen tuomioistuimen peruskirja

Kansainvälinen tuomioistuin ottaa peruskirjansa mukaisesti (38 art. 1 mom. d kohta), riitoja kansainvälisen oikeuden mukaan ratkaistaessaan, huomioon muun ohella oikeudellisia ratkaisuja. Tällaiset ratkaisut muodostavat apukeinon kysymykseen tulevien oikeussääntöjen määrittelemiseksi. Mainitunlaisia ratkaisuja on oikeuskirjallisuudessa luonnehdittu toissijaisiksi lähteiksi (Broms 1978, 62). Toissijaiset lähteet on tietysti mahdollista ottaa huomioon myös maamme tuomioistuimissa, milloin on kysymys valtion sisäisesti voimaansaattatun kansainvälisen oikeuden säännön, kuten valtiosopimusmääräyksen, tulkinnasta ja soveltamisesta.

3 Euroopan ihmisoikeussopimusvelvoitteista

Euroopan ihmisoikeusyleissopimus sisältää kaksi nimenomaista, yleissopimuksen valvontaelinten ratkaisujen oikeudellista sitovuutta koskevaa klausuulia. Artiklan 32(4) mukaan sopimuspuolet sitou-

tuvat pitämään itseään sitovina sellaisia EN:n ministerikomitean päätöksiä, joita se saattaa tehdä sanotun artiklan 1—3 kappaleen määräysten soveltamiseksi. Artiklan 53 mukaan sopimuspuolet sitoutuvat puolestaan noudattamaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiä jutuissa, joiden osapuolina ne ovat.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten tuomiovaltaan kuuluvat kaikki yleissopimuksen tulkintaa ja soveltamista koskevat tapaukset, jotka sopimuspuolet tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta saattavat sen käsiteltäväksi yleissopimuksen 48 artiklan mukaisesti (45 art.). Sopimuspuolet voivat ilmoittaa tunnustavansa ihmisoikeustuomioistuimen tuomiovaltan kaikissa yleissopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä pakolliseksi *ipso facto* ja ilman erityistä sopimusta (46 art.).

Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan mukaan ihmisoikeustuomioistuin voi ministerikomitean pyynnöstä antaa neuvoa-antavia lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä, jotka koskevat yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen tulkintaa (1 art. 1 kappale). Lausunnot eivät saa kuitenkaan käsitellä kysymyksiä, jotka koskevat yleissopimuksen I osassa ja lisäpöytäkirjoissa määriteltyjen oikeuksien ja vapauksien sisältöä tai laajuutta, tai muita kysymyksiä, joita toimikunta, tuomioistuin tai ministerikomitea saattavat joutua harkitsemaan yleissopimuksen mukaisesti vireilevää oikeudenkäyntimenettelyä seurauksena (1 art. 2 kappale).

Selostetut sopimus- ja lisäpöytäkirjamääräykset osoittavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinta- ja soveltamiskannottojen sitovuuden luonteen. Ministerikomitean 32 artiklassa ja ihmisoikeustuomioistuimen 53 artiklassa tarkoitettavat päätökset sitovat oikeudellisesti asianomaisia sopimuspuolia. Kysymyksessä olevien hallitusten on niin muodoin noudatettava mainittuja päätöksiä.

Ministerikomitealla ei ole suoraisia keinoja pakottaa valtioita panemaan täytäntöön tuomioistuimen tuomioita. Päätösten noudattamisen viimekätisenä tehosteena on joka tapauksessa valtioon kohdistettu uhka tulla erotetuksi Euroopan neuvoston jäsenyydestä (EN:n perussäännön 8 art.).

4 Ihmisoikeuselinten tulkinnoista

Ihmisoikeustoimikunnan jaostoille on yleissopimuksessa asetettu lähtökohtainen velvollisuus käsitellä valituksivakiintuneen oikeuskäytännön (»established case law» perusteella (20 art. 2 kappaale). Mainittua velvoitetta vahvistaa määräys, jonka mukaan jaostot voivat tutkia sellaisia valituksia, joissa ei tuoda esille yleissopimuksen tulkintaan tai soveltamiseen liittyviä tärkeitä kysymyksiä (ibidem).

Ihmisoikeustuomioistuimen säännöissä on otettu huomioon oikeuskäytännön ja yleissopimuksen tulkinnan yhtenäisyyden vaatimukset. Jaostolla onkin valta siirtää asia tuomioistuimen täysistunnon käsiteltäväksi, »when a case pending before a Chamber raises serious questions affecting the interpretation of the Convention» (van Dijk — van Hoof 1990, 28). Voidaan todeta, että tuomioistuimella on sääntöjensä perusteella velvollisuus ottaa oikeustapauksia käsitellessään huomioon aiempi ratkaisu- ja tulkintakäytäntönsä. Velvoitteen tarkoituksena on edistää oikeuskäytännön yhtenäisyyttä.

5 Ihmisoikeuselinten tulkintojen valtiosisäisestä huomioonottamisesta

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (10. 12. 1948) mukaan ihmisyyksilöt ovat yhdenvertaisia lain edessä ja oikeutettuja ilman syrjintää yhtäläiseen oikeusturvaan (7 art.). Kansalisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) mukaan ihmisyyksilöiden tulee olla yhdenvertaisia tuomioistuinten edessä (14 art.).

Mainitut määräykset merkitse-

vät, että tuomioistuimen tulee kohdella eri yksilöitä samalla tavalla, so. tulkitsemalla ja soveltamalla lakia ja valtiosisäisesti voimaansaatetun valtiosopimuksen määräyksiä yhtenäisesti ja johdonmukaisesti. Kansainvälinen oikeus sisältääkin implicite velvollisuuden ottaa huomioon aiempi tulkitsemis- ja soveltamiskäytäntö.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolet ovat hyväksyneet sopimusvelvoitteiden noudattamisen takeeksi perustettujen ihmisoikeuselinten toiminnan ja ratkaisuvallan. Sen vuoksi on itseltään selvää, että ne ottavat valtiosisäisessä toiminnassaan (hallintotoiminta ja tuomioistuinten lainkäyttö) huomioon mainittujen elinten ratkaisu- ja tulkintakäytännön.

Ihmisoikeuselinten tulkinta- ja ratkaisukäytännön huomioonottamisessa on sanotussa tapauksessa kysymys lähinnä tosiasiallisesta menettelystä. Valtiosisäisten tuomioistuinten on todettu kiinnittäneen »jo vakiintuneen tavan mukaan omassa päätöksissään (...) huomiota Kansainvälisen tuomioistuimen päätösten perusteluihin ja kannanottoihin, joihin vedotaan omien päätösten tukena, joskaan ei tietenkään sitovana ennakkotapauksena» (Broms 1978, 75—76).

Ihmisoikeustuomioistuimen päätöksistä ilmeneviä tulkintoja voitaneen luonnehtia 'heikosti velvoittaviksi oikeuslähteiksi' (ks. ilmaisusta Aarnio 1989, 220). Mikäli suomalainen tuomioistuin tulkitsee ihmisoikeusyleissopimuksen määräystä tai siihen sisältyvää oikeudellista käsitettä eri tavalla, kuin ihmisoikeustuomioistuimen vakiintunut tulkintakäytäntö edellyttää, on mahdollista, että ihmisoikeusvalitus johtaa ihmisoikeustuomioistuimen langettavaan tuomioon. Siinä tapauksessa, että mainitunlainen ristiriita toistuisi jatkuvasti, maamme saattaisi menettää maineensa ihmisoikeuksia hyvässä uskossa noudattavana valtiona. Kansainväliseen ihmisoikeusjärjestelmään liittyminen edellyttää luonnollisesti, että sopimusvaltio ja sen viranomaiset ottavat paitsi ihmisoikeusveloitteet myös niiden noudattamista valvovien kansainvälisten elinten

ratkaisu- ja tulkintakäytännön asianmukaisella tavalla huomioon.

6 Päätelmiä

Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten tulkintakananotoille ei ole yleissopimuksessa annettu expressis verbis sopimusvaltioiden valtiosisäistä virkatoimintaa oikeudellisesti sitovaa vaikutusta. Tulkintakäytännön merkitys on lähinnä käytännöllistä ja tosiasiallista. Epäsuoraa positiivisoikeudellista tukea tulkintakäytännön huomioonottamisen vaatimus saa KP-sopimuksen 14 artiklassa tunnustetusta ihmisoikeudesta (ihmisyyksilöiden yhdenvertaisuus tuomioistuinten edessä) ja hallitusmuodon 5 §:ssä turvatusta perusoikeudesta (Suomen kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä). Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen tunnustamisen vaatimus edellyttää niin ikään yleisesti yhdenmukaista tulkintakäytäntöä.

Tuomioistuin, joka ei omassa lainkäytössään ota huomioon valtiotamme sitovaa ihmisoikeusjärjestelmään kuuluvien kansainvälisten valvontaelinten ratkaisu- ja tulkintakäytäntöä, sivuuttaa merkittävän oikeudellisen apuneuvon. Pahimmassa tapauksessa menettely vaarantaa kysymyksessä olevan yksilön ihmisoikeusturvan toteutumisen ja valtion uskottavuuden yleisesti hyväksytyyn ihmisoikeuskulttuurin ylläpitäjänä.

LÄHTEET

- Aarnio, Aulis: *Laintulkinnan teoria*, WSOY, Juva 1989.
 Broms, Bengt: *Kansainvälinen oikeus*, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 182, Vammala 1978.
 Tähti, Aarre: Ihmisoikeussopimus vai tulkinta? *Hallinnon tutkimus* 9(1990): 2, s. 125—132.
 van Dijk, P. — van Hoof, G.J.H.: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Second Edition, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer 1990.

Tapio Kuosma