

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

XXXVIII

2005

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimitusneuvosto

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Antti Jokela

Matti Ilmari Niemi

Pekka Timonen

Toimittaja

Leena Halila

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2005 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN 0355-8215

ISBN 951-855-246-0

ISBN 978-951-855-733-6 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2005

Jukka Viljanen

**EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUS
PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
TULKINTAKÄYTÄNNÖSSÄ**

Sisällys

1	TUTKIMUKSEN TAUSTA JA KYSYMYKSENASETTELU	465
2	IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN VOIMAANSAATTAMINEN JA SIIHEN LIITTYVÄT PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN KANNANOTOT	467
2.1	Voimaansaattamiseen liittyvät kysymykset	467
2.2	Ihmisoikeussopimuksen asema ja ihmisoikeusystävällinen tulkinta	471
3	PERUSOIKEUSUUDISTUS JA EUROOPAN IHMISOIKEUS- SOPIMUKSEN VAIKUTUS PERUSOIKEUKSIEN YLEISIIN OPPEIHIN	475
3.1	Perusoikeusuudistuksen tausta ja yhteys Euroopan ihmisoikeussopimukseen	475
3.2	Lailla säätämisen vaatimus	478
3.3	Rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus	480
3.4	Rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimus	486
3.5	Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimus	492
3.6	Rajoitusten suhteellisuusvaatimus	495
3.7	Oikeusturvavaatimus	500
3.8	Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus	502
4	IHMISOIKEUSVELVOITTEET JA POIKKEUSLAKIMENETTELYN RAJAT	504
5	PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN KANSAINVÄLISTEN IHMISOIKEUSVELVOITTEIDEN VALVONTAA KOSKEVAT LINJAUKSET	508
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	513
	LÄHTEET	516

APPLICATION OF THE EUROPEAN CONVENTION
ON HUMAN RIGHTS IN THE CONSTITUTIONAL
LAW COMMITTEE OF THE FINNISH PARLIAMENT 518

Euroopan ihmisoikeussopimus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä

1 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA KYSYMYKSENASETTELU

Euroopan ihmisoikeussopimus eli ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (CETS 5, SopS 18–19/1990) allekirjoitettiin vuonna 1950 Roomassa, ja se tuli voimaan vuonna 1953. Suomi ratifioi sopimuksen vuonna 1990. Euroopan ihmisoikeussopimus on siis ollut voimassa osana kansallista oikeutta viisitoista vuotta. Viidentoista vuoden aikana on tapahtunut merkittäviä sopimusta koskevia uudistuksia. Ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmä uudistettiin 11. lisäpöytäkirjalla (CETS 155, SopS 85–86/1998), joka tuli voimaan 1.11.1998. Vuoden 2005 alkupuolella tulivat voimaan 12. ja 13. pöytäkirja. Sopimuksen 12. pöytäkirja (CETS 177, SopS 8–9/2005) sisältää yleisen syrjintäkiellon ja toisaalta kieltää syrjinnän viranomaistoiminnassa. Kuolemanrangaistuksen poistaminen kaikissa olosuhteissa sisältyy puolestaan ihmisoikeussopimuksen 13. pöytäkirjaan (CETS 187, SopS 6–7/2005).

Viidentoista vuoden merkkipaalun saavuttaminen on sopiva paikka läheteä arvioimaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitystä suomalaisessa oikeuskulttuurissa ja samalla etsimään vastausta siihen, mikä merkitys on ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöllä. Toisena aiheen kannalta keskeisenä tekijänä on huomioitava, että perusoikeus uudistuksen voimaantulosta on kulunut 10 vuotta 1.8.2005. Perusoikeus uudistus sisälsi nykyaikaiseksi päivitetyn perusoikeusluettelon, ja samassa yhteydessä ajanmukaistettiin perustuslainmukaisuuden valvontaa koskeva säännös ja tarkennettiin perustuslakivaliokunnan tehtävää. Suomen perustuslain 74 §:ään kirjattu perustuslainmukaisuuden valvontaa koskeva säännös asettaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtäväksi lausua paitsi käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta myös samojen asioiden suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan sitä, miten perustusvaliokunnan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamiseen liittyvä valvontatehtävä on toteutunut. Tutkimuksessa analysoidaan erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen valvontaelinten ratkaisukäytäntöön viimeisen kymmenen vuoden aikana. Perustuslakivaliokunnan suorittaman perus- ja ihmisoikeusarvioinnin yhtenäisyyden ja erillisyyden tutkiminen edellyttää valiokunnan lausuntojen sisällöllistä analyysiä.¹

Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien erillisyysteemaan on otettu kantaa oikeuskirjallisuudessa. Perusoikeusuudistuksen jälkeen ennustettiin, että perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien harmonisoinnin ajatus yhdistettynä perustuslakivaliokunnan tarkennettuun tehtävään johtaa vähitellen siihen, että valiokunta tarkastelee entistä useammin ja systemaattisemmin lakiehdotuksia myös ihmisoikeussopimusten näkökulmasta.²

Tarkastellessaan perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyksivaatimusta Antero Jyränki totesi, että tulkinnan sitominen ihmisoikeussopimukseen ei näytä toteutuneen valiokunnan mietinnön (PeVM 25/1994 vp) tekstissä ilmaistulla tavalla. Jyrängin mukaan perustuslakivaliokunta on käytännössä pitänyt erillään lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden ja ihmisoikeussopimustenmukaisuuden arvioinnin. Perusteiden hyväksyttävyyсарvioinnissa muiden perusoikeuksien suojaaminen on noussut merkittäväksi kriteeriksi.³

Väitöskirjassaan Veli-Pekka Viljanen on puolestaan ollut Jyrängin kanssa eri mieltä arvioinnin erillisyydestä. Viljanen viittaa mm. perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 17/1998 vp ja PeVL 23/1997 vp. Perustuslakivaliokunta on näissä lausunnoissa irrottautunut perus- ja ihmisoikeusarvioinnin erillisyyden ajatuksesta rajoitusperusteiden hyväksyttävyyden osalta. Viljasen mukaan valiokunta on tukeutunut ihmisoikeussopimuksen määräyksiin lisävarmistuksena sille, että rajoitusperusteita voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä. Viljasen johtopäätös onkin, ettei perusoikeusarviointi ole sittenkään niin erillistä ihmisoikeusarvioinnista.⁴

¹ Vrt. Wiberg, Lakimies 6/2003, s. 967–991. Perinteisen oikeustieteellisen tutkimuksen lisäksi viime aikoina on selvitetty perustuslakivaliokunnan asiantuntijainstituutiota. Esim. Wibergin tutkimuksessa tekijä on rajannut kohdettaan siten, että hän ei tarkastele lausuntojen sisältöä.

² Veli-Pekka Viljanen, Lakimies 5–6/1996, s. 813.

³ Jyränki 2000, s. 295: Hyväksyttävyyksivaatimuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti ”että perusoikeuksien rajoitusperusteen hyväksyttävyyden kytkeminen siten, että ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita”.

⁴ Veli-Pekka Viljanen 2001, s. 197–199. Vrt. Veli-Pekka Viljanen, Lakimies 5–6/1996, s. 794. Vuoden 1996 arvio tilanteesta vastasi Jyrängin käsitystä. Viljanen totesi tuolloin, että

Tämän tutkimuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on selvittää, miten perusoikeusuudistuksessa tehdyt linjaukset perustuslakivaliokunnalle kuu- luvasta yhtenäisestä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontatehtävästä ovat toteutuneet. Onko perustuslakiin kirjattu yhtenäinen perustuslainmu- kaisuuden ja ihmisoikeuksien valvonta muotoutunut suunnitellusta poik- keavaksi arvioinnin erillisyyttä korostavaksi järjestelmäksi vai onko myös käytännön valvonnassa onnistuttu tavoittamaan tulkinnallisen harmonisoin- nin idea?

Tämän tutkimuksen toisessa luvussa on katsaus Euroopan ihmiso- keussopimuksen voimaansaattamisvaiheen kannanottoihin ja näiden tul- kintojen merkitykseen tämän päivän olosuhteiden valossa. Tutkimuksen kolmas luku kuvaa ihmisoikeussopimuksen merkitystä perusoikeusudis- tuksen taustalla ja erityisesti perusoikeuksien yleisten oppien suhdetta Eu- roopan ihmisoikeussopimukseen. Neljännessä luvussa arvioidaan ihmis- oikeusvelvoitteiden vaikutuksia poikkeuslakimenettelyn rajoihin. Viiden- nessä luvussa linjataan perusoikeusuudistuksen jälkeistä perustuslakiva- liokunnan tulkintakäytäntöä ja sen yhtymäkohtia Euroopan ihmisoikeus- sopimukseen. Johtopäätöksiä koskevaan lukuun liittyy katsaus ihmisoikeus- sopimuksen asemaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä ja sen kehittymäh- dollisuuksiin sekä haetaan vastausta usein esitettyyn kysymykseen perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallisen harmonisoinnin rajoista.

2 IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN VOIMAAN- SAATTAMINEN JA SIIHEN LIITTYVÄT PERUSTUS- LAKIVALIOKUNNAN KANNANOTOT

2.1 Voimaansaattamiseen liittyvät kysymykset

Euroopan ihmisoikeussopimus ja sitä koskevat lisäpöytäkirjat on saatettu voimaan lailla (438/1990, SopS 18–19/1990 (alkuperäinen); 768/1998, SopS 85–86/1998 (11. lisäpöytäkirja)). Tuoreimmat pöytäkirjat (12. ja 13.) tuli- vat voimaan vuoden 2005 alkupuolella. Kuolemanrangaistuksen poista- misen kaikissa olosuhteissa sisältävä 13. pöytäkirja (CETS 187, 3.5.2002, HE 111/2004 vp, SopS 6–7/2005) tuli voimaan 1.3.2005. Sopimuksen 12.

perustuslakivaliokunnan silloisesta käytännöstä oli vaikeaa löytää esimerkkejä, joissa olisi tarkasteltu ihmisoikeusmääräyksiä ja perusoikeussäännöksiä tulkinnallisena kokonaisuutena. Ihmisoikeusvalvonta oli tuolloin vielä melko satunnaista ja tapahtui asiallisesti eril- lään perusoikeusvalvonnasta.

pöytäkirja (CETS 177, 4.11.2000, HE 121/2004 vp, SopS 8–9/2005), joka sisältää yleisen syrjintäkiellon ja toisaalta kieltää syrjinnän viranomaistoinnissa, tuli voimaan 1.4.2005.

Perustuslakivaliokunta on lausunut ihmisoikeussopimuksen asemasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen pöytäkirjojen voimaansaattamista koskevien hallitusten esitysten käsittelyn yhteydessä. Lausunnot PeVL 2/1990 vp ja PeVL 21/1995 vp ja mietintö PeVM 4/2004 vp linjaavat perustuslakivaliokunnan suhtautumista ihmisoikeussopimukseen ja sen valvontaelinten ratkaisukäytäntöön.

Perustuslakivaliokunta katsoi ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä, että eduskunnan suostumus on tarpeen toisaalta sen takia, että mm. ihmisoikeustuomioistuimen toimivalta tunnustettiin ja sitä myötä sitouduttiin kansainväliseen valvontajärjestelmään. Kyse oli poikkeamisesta silloisen hallitusmuodon täysivaltaisuutta koskevista säännöksistä. Toisaalta voimaansaattamisratkaisua tehtäessä valintaa perusteltiin myös sillä, että ihmisoikeussopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjoissa on oikeuksia ja vapauksia koskevia määräyksiä, jotka valiokunnan mukaan kuuluvat lainsäädännön alaan.⁵

Eduskunnan suostumuksen edellyttäminen perustui osaksi siihen, että hallitusmuodossa oli määritelty, että joistakin oikeuksista ja vapauksista on säädettävä lailla. Osaksi vaatimus perustui siihen, että kyseessä on yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttava sääntely, joka on vakiintuneen käytännön mukaan toteutettava lain tasolla. Valvontajärjestelmän arvioinnin osalta perustuslakivaliokunta päätyi lausunnossaan lopulta siihen, että sopimuksen valvontaelimet eroteltiin kahteen ryhmään. Ihmisoikeustoimikunnan (European Commission of Human Rights)⁶ toimivaltuuksien tunnustaminen ei edellyttänyt vaikeutettua säätämisyjärjestystä, kun taas ihmisoikeustuomioistuin omasi laajemmat toimivaltuudet. Niihin kuuluu silloisen 50 artiklan (nyk. 41 artikla) mukainen oikeus määrätä valtio maksamaa kohtuullista hyvitystä. Lisäksi asiallisesti ottaen todettu sopimusrikkomus saattaa johtaa siihen, että valtion täytyy muuttaa lainsäädäntöään. Ihmisoikeustuomioistuimen toimivaltuudet samoin kuin Euroopan neuvoston ministerikomitealle kuuluvat toimivaltuudet merkitsivät poikkeamista Suomen täysivaltaisuudesta ja edellyttivät lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

⁵ PeVL 2/1990 vp.

⁶ Pellonpää 2000, s. 81–82. Ihmisoikeustoimikuntavaihe poistui 11. pöytäkirjan myötä. Toimikunnan antama raportti ei ollut sitova. Jäsenvaltiota sitovan ratkaisun saattoi antaa joko ihmisoikeustuomioistuin tai ministerikomitea.

Suomen perustuslain (731/1999) 94 § käsittelee kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja 95 § kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista. Säännökset ovat pääosin säilyneet ennallaan valtiosääntöuudistuksissa. Ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamista koskevien tulkintojen päivittämistarvetta edellyttää lähinnä uudelleen muotoiltu perustuslain täysivaltaisuutta koskeva pykälä. Perustuslain 1 §:n 3 momenttiin on kirjattu Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön ihmisoikeuksien turvaamiseksi.⁷ Kyseisellä perustuslain säännöksellä on tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa. Kansainvälisessä yhteistyössä tavanomaiset ja vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen vaikuttavat velvoitteet eivät perustuslain esitöiden mukaan olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.⁸

Perustuslakivaliokunnan kannanotot uuden perustuslain aikana ovat vahvistaneet selkeän linjan. Määräykset luetaan kuuluviksi lainsäädännön alaan, jos määräysten tarkoittamasta asiasta on perusoikeussäännöksen tai perustuslain jonkin muun nimenomaisen säännöksen mukaan säädettävä lailla tai jos kyseessä on sellainen yksilön oikeusasemaan vaikuttava sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla.⁹

Perustuslakivaliokunta on pohtinut ihmisoikeussopimuksen pöytäkirjojen hyväksymisen yhteydessä sitä, miten sopimukseen tehtäviin muutoksiin on suhtauduttava. Onko niihin sovellettava ns. supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä? Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossa n:o 21/1995 vp sitä, olisiko vaikeutettua järjestystä käytettävä, kun ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmää uudistettiin. Valiokunta viittasi omaan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöönsä. Poikkeuksena perustuslaista säädettyä lakia voidaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla tehtiin perustuslakiin. Tätä ns. muurinaukkoteoriaa pohtiessaan perustuslakivaliokunta on katsonut, että poikkeusta eivät laajenna sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista. Perustuslakivaliokunta vielä tarkensi kriteeriä korostamalla, että perustuslainsäätämisyjärjestystä ei tarvita, mikäli säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei muuteta toisenlaiseksi.

⁷ Ks. tarkemmin uudesta täysivaltaisuustulkinnasta Salminen, Lakimies 7–8/2004, s. 1318–1339.

⁸ HE 1/1998 vp, s. 73.

⁹ HE 1/1998 vp, s. 148, PeVL 45/2000 vp, s. 2.

Sopimuksen 11. pöytäkirjan ei katsottu sisältävän sellaisia muutoksia, jotka olisivat edellyttäneet vaikeutettua säätämistäjärjestystä. Muutokset kohdistuivat toimivallan määräytymiseen ja yksilövalittajan asemaan valvontaelimissä. Tärkeä muutos oli yksilön mahdollisuus saattaa valitus ihmisoikeustuomioistuimeen, kun se oli aikaisemmin mahdollista vain jäsenvaltiolle ja toimikunnalle. Yksilövalitusmahdollisuus ei valiokunnan mielestä sinänsä vaikuttanut ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan laajuuteen. Ihmisoikeustuomioistuimen muuttuva asema oli toinen valiokunnan tutkima kohta uudessa pöytäkirjassa. Aikaisemmin jäsenvaltiolta edellytettiin tuomioistuimen toimivallan nimenomaista tunnustamista, kun toimivallan hyväksyminen uudessa järjestelmässä seurasi automaattisesti sopimuksen hyväksymisestä. Koska Suomi oli jo aikaisemmin tunnustanut ihmisoikeustuomioistuimen pakollisen toimivallan määräämättömäksi ajaksi, ei muutoksen todellinen vaikutus ollut sillä tavalla oleellinen, että olisi syntynyt este säätää asiasta tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.¹⁰

Uuden perustuslain aikaan ajoittuu ihmisoikeussopimuksen 12. pöytäkirjan voimaansaattaminen. Perustuslakivaliokunta joutui arvioimaan perustuslakipoikkeuksen laajenemista myös tämän pöytäkirjan määräysten hyväksymisen yhteydessä (PeVM 4/2004 vp). Pöytäkirjan määräykset merkitsivät yleisen syrjintäkieltoa koskevan säännöksen lisäämistä aikaisempaan perustuslakipoikkeukseen verrattuna.

Valiokunnan mukaan eduskunnan suostumus oli tarpeen, koska pöytäkirja sisälsi lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Valiokunta korosti tavallisen lainsäätämistäjärjestyksen valintaan johtavina syinä ensinnäkin sitä, että pöytäkirja oli hyvin sopusoinnussa perustuslain sisältämän yhdenvertaisuutta ja syrjinnänkieltoa koskevan säännöksen kanssa. Valiokunta katsoi, että pöytäkirja oli yhdenmukainen myös täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa, joiden mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslakivaliokunta tukeutui uuteen täysivaltaisuussääntelyyn perusteena sille, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämistäjärjestyksessä. Tärkeää oli myös luoda linkki perustuslain 6 §:ään, joka tarjoaa vastaavan suojan kuin ihmisoikeussopimuksen 12. pöytäkirja. Siten pöytäkirjan säännökset ovat sopusoinnussa perusoikeussäännösten kanssa. Tällä huomautuksella voi olla merkitystä jatkossa, kun yhdenvertaisuuskysymyksissä haetaan entistä enemmän tukea myös ihmisoikeussopimuksen ratkaisukäytännöstä.

¹⁰ PeVL 21/1995 vp.

Perustuslakivaliokunnan uusin voimansaattamiskannanotto osoittaa, että nykyisen perustuslain aikana ehdotettuun täysivaltaisuuspoikkeuksen laajentamiseen on suhtauduttava uudella tavalla verrattuna tilanteeseen, jossa hyväksyttiin edellistä ihmisoikeussopimukseen tehtyä uudistusta (vrt. PeVL 21/1995 vp). Vaikka ihmisoikeustuomioistuimen toimivalta laajeni pöytäkirjan myötä koskemaan yleistä syrjintäkieltoa, ei kyse ollut sellaisesta voimassa ollutta poikkeusta täysivaltaisuuteen laajentavasta uudistuksesta, joka olisi ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa. Tulkintakannanotosta voidaan päätellä, että kynnys nähdä ihmisoikeussopimukseen tehty aineellinen lisäys ongelmallisena täysivaltaisuuden näkökulmasta tulee olemaan aikaisempaa korkeampi. Tähän linjaukseen vaikuttaa perustuslain 1 §:n täysivaltaisuuden uudenlainen, nykyiseen kansainväliseen yhteistyöhön paremmin sopiva määritelmä. Kannanotto vahvistaa myös tulkinnallisen harmonisoinnin ideaa yhdistämällä sopimuksen aineellisen lisäyksen kansallisissa perusoikeuksissa turvattuun suojaan.

2.2 Ihmisoikeussopimuksen asema ja ihmisoikeusystävällinen tulkinta

Lausunnot 2/1990 vp ja 21/1995 vp ja mietintö 4/2004 vp ilmaisevat perustuslakivaliokunnan näkemyksen ihmisoikeussopimuksen ja sen ratkaisukäytännön asemasta. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 2/1990 vp, että sopimus on samassa asemassa kuin lait yleensä. Tulkintatilanteissa on merkitystä yleisillä tulkintasäännöillä, kuten myöhemmän lain etusijalla aiemmin annettuihin nähden ja erityislain etusijalla yleislakeihin verrattuna. Toisaalta perustuslakivaliokunta korosti *pacta sunt servanda*-periaatetta toteamalla, että sisäisestä lainsäädännöstään huolimatta Suomi on ihmisoikeussopimuksesta johtuvien velvoitteiden sitoma.¹¹

Perustuslakivaliokunta korosti sopimusmääräysten ja etenkin niiden soveltamiskäytäntöön perehtymisen tärkeyttä lainvalmistelutyössä. Valiokunnan mukaan juuri lainvalmisteluvaiheeseen pitää säilyttää päävastuu valmisteltavien säädösten yhteen sovittamisesta sopimusmääräysten ja niiden vakiintuneen tulkinnan kanssa. Eduskuntakäsittelyyn perustuslakivaliokunta otti myös kantaa ja totesi, että lakiehdotusten suhde ihmisoikeusmääräykseen on lähtökohtaisesti tutkittava erikoisvaliokunnassa, johon esitys on lähetetty valmistelevasti käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt tuolloin vielä tarpeellisena keskittää tarkastelua perustuslakivaliokuntaan.

¹¹ *Pacta sunt servanda* -periaatetta on esitellyt Scheinin 1991, s. 22–23.

Ihmisoikeusulottuvuus voitaisiin ottaa perustuslakivaliokunnassa esille, jos valtiosääntöperusteella käsiteltävänä olevaan esitykseen näyttäisi liittyvän ihmisoikeusnäkökohtia.

Valiokunnan mukaan tuomioistuinten ja viranomaisten tulisi puolestaan ottaa huomioon sopimusmääräykset ja niiden pohjalta syntynyt vakiintunut tulkintakäytäntö. Perustuslakivaliokunta korostaa näillä olevan vastaisuudessa tärkeä merkitys. Tähän ja säädöshierarkkisiin kommentteihin viitaten perustuslakivaliokunta otti käyttöön ihmisoikeusystävällisen laintulkinnan käsitteen. Perustuslakivaliokunta korosti myös sitä, että sopimuksen täysipainoinen vaikutus edellyttää riittävän täsmällistä ja ajanmukaista tietoa Euroopan neuvoston toimielinten auktoritatiivisista tulkintakananotoista.

Ihmisoikeussopimuksen hyväksymisen yhteydessä perustuslakivaliokunnan antama lausunto (PeVL 2/1990 vp) on edelleen tärkeä, koska siinä perustuslakivaliokunta linjasi *ihmisoikeusystävällisen tulkinnan* lainsoveltamisen lähtökohdaksi; ”tulkintatilanteissa on erilaisista perusteltavista vaihtoehtoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen”.

Ihmisoikeusystävällinen tulkinta merkitsee nähdäkseni keskeisesti myös sitä, että ihmisoikeussopimuksen määräysten lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut on otettava lainsoveltamistilanteessa huomioon. Perustuslakivaliokunta korosti, että sopimusten ja lisäpöytäkirjojen pohjalta syntyvällä ”vakiintuneella tulkintakäytännöllä on vastaisuudessa tärkeä merkitys”.

Valiokunnan muotoilua on tämän päivän näkökulmasta hieman syytä tarkistaa. Nykyään on turha eritellä ratkaisukäytännön eri muotoja vakiintuneeseen ja muuhun tulkintakäytäntöön. Jos perustuslakivaliokunnan lausuntoa haluaisi päivittää vastaamaan nykyistä käsitystä ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten tulkintakäytännön merkityksestä, osuvampi ilmaisu olisi nähdäkseni, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on saanut vahvan aseman sekä kansallisessa lainvalmistelussa että lainsoveltamisessa. Viranomaisten on otettava myös vastaisuudessa huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamat tulkintaratkaisut kansallisen perusoikeusjärjestelmämme rinnalla. Tällainen tulkinnallisen harmonisoinnin idea on vakiintunut tärkeäksi osaksi perusoikeuksien yleisiä oppeja.¹²

Perustuslakivaliokunta on muissa yhteyksissä vahventanut näkemystä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen vaikutuksista sopimuksen tulkin-

¹² PeVM 25/1994 vp, s. 5.

nan kannalta. Tällainen johtopäätös voidaan tehdä ilmaisusta, jota valiokunta käytti ihmisoikeussopimuksen 12. pöytäkirjan voimaansaattamisen yhteydessä. Valiokunta korosti, että ”pöytäkirjan velvoitteiden yksityiskohtainen sisältö ja ala jää toisaalta näiltäkin osin viime kädessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ratkaistavaksi”.¹³

Samoin tärkeää on tässä yhteydessä muistuttaa, että perustuslakivaliokunta kiinnitti Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa koskevaa selontekoa käsittelevässä lausunnossa huomiota siihen, että ihmisoikeustuomioistuimen tuomioihin on jatkossa kiinnitettävä entistä enemmän huomiota kansallisella tasolla. Lausunnossa (PeVL 23/2004 vp) perustuslakivaliokunta antoi selkeästi ymmärtää, että selonteossa yleisellä tasolla tapahtunut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevien tuomioiden selvittäminen ei ollut sen mielestä riittävää, vaan se edellytti yksityiskohtaisempia selvityksiä Suomeen kohdistuneista tuomioista. Valiokunta totesi, että:

”Kotimaisen perus- ja ihmisoikeustilanteen arvioinnin kannalta on vastaisuudessa tärkeää tehdä yksityiskohtaisemmin selkoa ainakin niistä ihmisoikeustuomioistuimen tuomioista, joissa Suomen on todettu rikkoneen ihmisoikeussopimuksen velvoitteita. Tuomioiden täytäntöönpanon seuranta on järjestettävä, ja selonteon on vastaisuudessa syytä sisältää selvitys tuomioiden täytäntöönpanosta.”

Toinen päivittämistä edellyttävä kohta liittyy siihen ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamista koskevassa lausunnossa (PeVL 2/1990 vp) esitettyyn toteamukseen, että ihmisoikeussopimuksen tulkintatilanteissa noudatetaan *myöhemmän lain etusijaa* aikaisemmin annettuihin lakeihin nähden.

Konservatiivista kantaa edustava Antero *Jyränki* on korostanut, ettei perustuslaissa ole säädetty kansainvälistä velvoitetta rikkovan lain pätemättömyyttä. Hänen mukaansa kansainvälisillä velvoitteilla ei ole ilman muuta etusijaa myöhempisiin kotoperäisiin säännöksiin, vaan normien välistä ristiriitaa arvioitaessa noudatetaan *lex posterior* -sääntöä: myöhempi laki syrjäyttää aikaisemman.¹⁴

Modernimpi näkemys perustuu siihen, että ihmisoikeussopimus ei ole valtiosisäisesti samassa asemassa kuin muut lait. Kuten ihmisoikeustuomioistuimen jäsen Matti *Pellonpää* asian näkee (Euroopan ihmisoikeussopimus, 4. p., 2005, s. 60–61), valiokunnan kannanotto ihmisoikeusystä-

¹³ PeVM 4/2004 vp, s. 2.

¹⁴ Jyränki 2003, s. 342. Tässä yhteydessä doktriinin muutos on selvästi havaittavissa ks. Veli-Pekka Viljanen 1996, s. 807.

vällisestä tulkinnasta voidaan ymmärtää siten, että Suomessakin tulisi mahdollisimman pitkälle noudattaa presumptiota, jonka mukaan lainsäätäjän ei voida olettaa tarkoittaneen tehdä mahdolliseksi ihmisoikeussopimuksen rikkomista. Mekanistinen *lex posterior* -periaatteen soveltaminen olisi ristiriidassa vallitsevan käsityksen kanssa.

Tähän kysymykseen on ottanut kantaa myös Martin *Scheinin*. Hän on korostanut presumptiota, jonka mukaan lakeja sovellettaessa on oletettava, ettei eduskunta tarkoittanut loukata Suomea tuolloin sitovia kansainvälisiä sopimuksia. Erityisesti hän korostaa aksiologista vaikutusta. Jos eduskunta haluaa poiketa ihmisoikeussopimuksen ilmentämistä perustavista arvoista, se nimenomaisesti ilmaisee tällaisen tarkoituksen. *Lex posterior* -sääntö ei ole Scheininin mukaan sillä tavoin ylipositiivinen, ettei ihmisoikeusnormeille voitaisi Suomessa antaa etusijaa silloinkin, kun ristiriita ilmenee sopimusmääräysten ja sen voimaansaattamista myöhemmän lain välillä.¹⁵ Scheinin viittaa myöhemmin tanskalaiseen tulkintaan, jossa *lex posterior* -sääntöä ei voida soveltaa yhtä laajasti ihmisoikeuksien vahingoksi kuin niiden hyväksi.¹⁶

Robert *Blackburnin* ja Jörg *Polakiewiczin* toimittamassa teoksessa ”Fundamental Rights in Europe. The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950–2000” tarkastellaan ihmisoikeussopimusten jäsenmaiden erilaisia soveltamisratkaisuja kansallista tulkintaa koskeviin kysymyksiin. Suomen osuuden teokseen kirjoittanut Allan *Rosas* korostaa, ettei *lex posterior* -sääntöä pidä soveltaa siten, että ihmisoikeussopimuksen jälkeen laaditut lait syrjäyttäisivät ihmisoikeusnormit. Myös hän tukeutuu vastaavaan presumptio-ajatukseen. Lisäksi hän tuo esille sen, että lisäargumenttina vahvalle presumptio-näkemyksellä voidaan nostaa inkorporointilain säätäminen poikkeuslakina.¹⁷

Ihmisoikeussopimuksen asemaan tulee vaikuttamaan myös se, miten perusoikeuksien asema kehittyy Euroopan unionissa. Ratkaisevaksi nousevat kysymykset unionin suhtautumisesta Euroopan unionin perusoikeuskirjaan ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Euroopan perustuslaissa nykyistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja valtiosääntöperinteeseen sidottua perusoikeuskäsitystä on täydennetty ottamalla Euroopan unionin perusoikeuskirja perustuslain toiseksi osaksi ja vastaavasti unioni ilmaisee selkeän pyrkimyksen liittää Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EPL I-9 art.).

¹⁵ Scheinin 1991, s. 47–48.

¹⁶ Scheinin 1991, s. 126.

¹⁷ Rosas 2001, s. 296.

Kotimaisessa keskustelussa on oikein painotettu sitä, että unionin perusoikeuksien vaikutus ei tule rajoittumaan vain unionin oikeuden soveltamisalalle. Unionin perusoikeudet heijastuvat kansallisen oikeuden ja myös Suomen perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien tulkintaan. On perusteltua yhtyä näkemykseen, jonka mukaan perusoikeusjärjestelmiä ei tule nähdä hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Perusoikeusjärjestelmät ovat rinnakkaisia, osittain limittäisiä ja vuorovaikutussuhteessa toistensa kanssa.¹⁸

Koska unionin perusoikeuskäsitystä ei voi ymmärtää ilman ihmisoikeussopimusta ja sen tulkintakäytäntöä, on ihmisoikeussopimuksen asema jatkossa entistä tukevampi. Ihmisoikeussopimus on saanut pysyvän jalansijan EY:n tuomioistuimessa ja halukkuus vuoropuheluun eurooppalaisten tuomioistuinten välillä on lisääntynyt. On selvää, että Euroopan neuvoston oikeuden erottaminen eurooppaoikeuden alasta on jo EU:n nykyisen perusoikeusdoktriinin valossa kestävä. Tilanne muuttuu vielä entistä selvemmin eurooppalaisten järjestelmien yhteyttä korostavaksi, jos sopimus Euroopan perustuslaiksi tulee aikanaan voimaan.

3 PERUSOIKEUSUUDISTUS JA EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN VAIKUTUS PERUSOIKEUKSIEN YLEISIIN OPPEIHIN

3.1 Perusoikeusuudistuksen tausta ja yhteys Euroopan ihmisoikeussopimukseen

Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) sisältää lukuisia viittauksia Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Lain esitöissä todetaan, että Suomen perusoikeusjärjestelmän ehkä merkittävimmän haasteen aikaansaavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Niiden kautta määrittyy perusoikeusuudistukselle kansainvälisesti hyväksytty nykyaikainen taso. Samalla lakiehdotuksen perusteluissa kuitenkin nostetaan esille suomalaisten olojen ja oikeuskulttuurin merkitys.²⁰

¹⁸ Tiilikainen – Helander – Heliskoski 2005, s. 70–72.

¹⁹ Ks. toisin Juha Raitio, EU:n kehitys, periaatteet ja tavaroiden vapaa liikkuvuus, Helsinki 2004, s. 7–8. Nähdäkseni Raition näkemys EU:n omiin lähteisiin rajautuvasta eurooppaoikeudellisesta tutkimuksesta on ongelmallinen.

²⁰ HE 309/1993 vp, s. 5–6.

Kansainvälisen kehityksen vaikutus on kirjattu myös hallituksen esityksen perusteluihin. Euroopan ihmisoikeussopimus oli eräänlainen käännekohta. Hallituksen esityksessä viitataan sopimuksen myötä yleiseen tietoisuuteen tulleeseen kansainväliseen valvontajärjestelmään ja suomalaisten tuomioistuinten mahdollisuuteen käyttää päätöstensä perusteina Suomen ratifioimia ihmisoikeussopimuksia. Samalla huomautettiin siitä, että Suomi oli jäänyt useissa suhteissa jälkeen ihmisoikeusnormien kansainvälisestä kehityksestä.²¹

Ihmisoikeussopimusten merkitystä lainsäädäntöprosessille korostettiin hallituksen esityksessä. Ihmisoikeussopimukset toimivat paitsi virikkeinä lainsäädäntöuudistuksille myös siten, että ne ovat esteenä tietynsisältöisen lainsäädäntöhankkeen toteutumiselle. Samassa yhteydessä korostettiin sitä periaatteellisesti tärkeää muutosta, että perusoikeussäännökset eivät ole estäneet perustuslainsäätämisyjärjestyksessä toteutettuja poikkeuslakeja, mutta silloin kun poiketaan kansainvälisistä sitoumuksista, tällaisia toimia ei ole mahdollista toteuttaa edes vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä.²²

Valittaessa muotoiluja uusille perusoikeussäännöksille ihmisoikeussopimukset tarjosivat luontevan pohjan. Järjestelmän kehittämistarpeiden listalta on helppo poimia asioita, joilla on hyvin läheinen liittymä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perusoikeuksien rajoittamisedellytysten täsmenmäminen tai perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeuksien suhteen järjestäminen sekä perusoikeuksien sovellettavuuden ja valvontamekanismien parantaminen liittyvät tämän kirjoituksen kannalta mielenkiintoisimpiin tavoitteisiin. Hallituksen esityksessä korostettiin perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisällöllisiä kytkentöjä. Kyse oli yksilön näkökulmasta toisiaan täydentävästä suojaverkosta. Kansainvälinen kehitys puolsi ihmisoikeussopimusten aseman vahvistamista oikeusjärjestelmässä. Tähän esityksen mukaan päästäisiin muun muassa valtiosisäisten valvontamekanismien tehostamisella.²³

Perusoikeusuudistukseen sisältyi suunnitelma perusoikeuksien rajoittamista koskevien edellytysten kytkemisestä ihmisoikeussopimusten vaatimuksiin. Alkuperäinen ajatus muotoiltiin ehdotukseksi yhtenäisestä, kaikkia perusoikeuksia koskevasta rajoituslausekkeesta. Tällainen säännösehdotus oli vielä löydettävissä perusoikeuskomitean mietinnöstä. K. J. Långin johtaman komitean yleislausekemalli (ehdotettu 16 a §) koostui seu-

²¹ HE 309/1993 vp, s. 8.

²² HE 309/1993 vp, s. 9.

²³ HE 309/1993 vp, s. 14–15.

raavista vaatimuksista: 1) rajoittamisen tulee tapahtua lain säätämisellä, 2) rajoituksella ei saa puuttua perusoikeuden olennaiseen sisältöön, 3) rajoittamisen tulee olla sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa, 4) rajoitusten tulee olla välttämättömiä oikeusvaltiossa.²⁴

Yhteisen perusoikeuksia koskevan rajoituslausekkeen ajatuksesta luovuttiin kuitenkin myöhemmin uudistushankkeen edetessä. Komitean työtä jatkoi Pekka Hallbergin johdolla toiminut *Perusoikeustyöryhmä 1992*, jonka ehdotus perusoikeuksien rajoittamisesta sisälsi samoja vaatimuksia, mutta niitä ei ollut enää kirjattu erilliseen yleisrajoituslausekkeeseen.²⁵ Myös runsaasti käytetystä poikkeuslakimenettelystä luopumista koskevat ehdotukset olivat saaneet huomattavasti konservatiivisemmän muotoilun niin työryhmässä kuin myös lopullisessa hallituksen esityksessä. Oikeusministeriön suorittaman jatkovalmistelun yhteydessä kävi selväksi, ettei luopuminen poikkeuslaeista ollut vielä 1990-luvun alkupuolella mahdollista.²⁶

Rajoitusedellytysten kokoaminen jäi perustuslakivaliokunnan harteille. Perustuslakivaliokunta tarkastelee perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössä (PeVM 25/1994 vp) perusoikeuksia lainsäätäjän toiminnassa. Yhtenä osuutena tätä tarkastelua kiinnitetään huomiota ilman rajoituslauseketta tai lakivarausta kirjoitettuihin perusoikeuksiin. Valiokunta totesi, että tällaisten perusoikeuksien rajoittamisessa ratkaisevaksi muodostuvat perusoikeuksia koskevat yleiset opit. Täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi kirjoitetut säännökset kohdistuvat lainsäätäjään siten, ettei kielloista voi poiketa tavallisella lailla. Oikeuden muotoon kirjoitettujen perusoikeuksien sallitut rajoitukset määräytyvät lainsäädäntökäytännössä. Valiokunnan mukaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta voidaan johtaa yleisiä vaatimuksia. Valiokunnan mietintöön kirjattuun vaatimusten luetteloon sisältyy seitsemän rajoitusedellytystä.²⁷ Oikeuskirjallisuudessa ne on tiivistetty seuraavasti:²⁸

²⁴ Ks. tarkemmin KM 1992:3, s. 378–388. Ehdotettu HM 16.1 a §. ”*Perusoikeuksien rajoittaminen*. Perusoikeuteen voidaan lailla erikseen säätää vain sellaisia rajoituksia, jotka eivät puutu perusoikeuden olennaiseen sisältöön. Rajoitusten on oltava sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ja välttämättömiä yksilön vapauden turvaavassa oikeusvaltiossa.”

²⁵ Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö, oikeusministeriön lainvalmisteluosasto 2/1993, s. 44–48.

²⁶ HE 309/1993 vp, s. 30.

²⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

²⁸ Veli-Pekka Viljanen 2001. Lähes samoin Ojanen 2003, s. 52–57. Pekka Lämsineva on puolestaan korostanut yhdenvertaisuusvaatimusta rajoitustestiä muuten vastaavanlaista

1. Lailla säätämisen vaatimus
2. Rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus
3. Rajoitusperusteen hyväksyttävyysovaatimus
4. Rajoitusten suhteellisuusvaatimus
5. Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimus
6. Oikeusturvavaatimus
7. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus

Oikeuskirjallisuudessa on tuotu esiin, että useat valiokunnan esittämät yleiset rajoitusedellytykset liittyvät läheisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä kehitettyihin kriteereihin, joskin ne ovat yhteydessä myös valiokunnan omaan aikaisempaan tulkintakäytäntöön.²⁹ Seuraavaksi käyn yksityiskohtaisesti läpi kunkin vaatimuksen suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen tulkintakäytännössä esiintyviin vastaavanlaisiin yleisiin oppeihin.

3.2 Lailla säätämisen vaatimus

Ensimmäinen rajoituksia koskeva vaatimus liittyy perusoikeusrajoituksilta vaadittavaan säädöstasoon. Suomalainen järjestelmä perustuu siihen selkeään valintaan, että rajoituksen tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin ja samalla kielletään delegoimasta toimivaltaa rajoitusten antamiseen lakia alemmalla säädöstasolla. Lailla säätämisen vaatimusta tukee nykyisen perustuslain 80.1 §. Sen mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvoitteiden perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Ihmisoikeussopimuksen ratifioineissa valtioissa on hyvin erilaisia oikeusjärjestelmiä. Ihmisoikeusrajoitusten säädöshierarkkisen tason vaatimukseen on siksi suhtauduttu varsin joustavasti. Ihmisoikeussopimuksen suomalaisen käännökseen mukaan rajoitus on mahdollinen silloin, kun ”lakin sallii” tai kun rajoituksesta ”on säädetty laissa”. Alkuperäisessä englanninkielisessä versiossa terminologiana esiintyvät ilmaisut *in accord-*

vaatimuslistaa täydentävänä kriteerinä, Länsineva 2002, s. 77–85. Vaatimusten kuvaus ja eri vaatimusten järjestys vaihtelee eri kirjoittajien teoksissa jonkin verran. Vrt. esim. Jyränki 2003, s. 487, ”1. rajoitusten perustuminen eduskunnan säätämään lakiin; 2. rajoitusperusteiden hyväksyttävyysovaatimus; 3. rajoitusten tarkkarajaisuus ja täsmällisyys; 4. rajoitusten yhtäpitävyys Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa; 5. perusoikeuden ytimen koskemattomuus; 6. rajoitusten suhteellisuus ja sen välttämättömyys hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi; 7. oikeusturvajärjestelyjen riittävyys.”

²⁹ Veli-Pekka Viljanen, Lakimies 5–6/1996, s. 804.

ance with (the) law, prescribed by law tai provided for by law. Rajoituslausekkeen sisältämän laki-käsitteen tasoa Suomen kohdalla arvioidessaan Matti Pellonpää on katsonut, että eduskuntalain lisäksi myös asetus voi olla ”laki”, joskin eduskuntalaki täyttäneen paremmin laillisuusvaatimuksen taustalla olevan *rule of law* -periaatteeseen. Pellonpää on katsonut, että tässä on selkein ero perustuslaissa olevien lakivarausten ja ihmisoikeussopimusten mukaisten rajoituslausekkeiden välillä.³⁰

Oikeusvaltio-määritelmä on kirjattu Suomen perustuslain toiseen pykälään ja sen kolmanteen momenttiin. Ensimmäinen ”[j]ulkisen vallan käytön tulee perustua lakiin”, ja toisena osana periaatetta on vaatimus, että ”[k]aikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan, että julkisen vallan käyttäjällä tulisi olla aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin pohjautuva toimivaltaperuste.³¹ Jälkimmäinen viittaus, jonka mukaan julkisessa toiminnassa on tarkoin lakia noudatettava, perustuu aikaisempaan HM 92.1 §:ään, joskin sanamuotoilu on jonkin verran modernisoitu.³² Sana ”laki” ilmaisee tässä jälkimmäisessä lauseessa koko oikeusjärjestystä, eikä siis tarkoita ainoastaan eduskunnan säätämää lakia.³³

Vaatimus eduskuntalain tasosta perusoikeusrajoitusten edellytyksenä on siis ankarampi kuin mitä ihmisoikeussopimus edellyttää käyttäessään termiä laki. Lukuisissa *common law* -maita koskevissa tapauksissa myös oikeuskäytäntöön perustuvan lain on myös katsottu täyttävän lailta vaadittavat kriteerit. Lailla ei siis tarkoiteta lainsäädäntöön perustuvaa oikeutta. Tämä periaate on ilmaistu muun muassa tapauksessa *Sunday Times v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (no. 1) (26.4.1979).³⁴

Euroopan ihmisoikeussopimus jättää muutenkin huomattavasti enemmän harkintavaltaa jäsenvaltioille sen suhteen, tuleeko jäsenvaltioiden korjata

³⁰ Pellonpää 2000, s. 196–197.

³¹ HE 1/1998 vp, s. 74.

³² HM 92.1 § kuului seuraavasti: Kaikessa viranomaistoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava.

³³ Ks. tarkemmin säännöksestä esim. Jyränki 2000, s. 67–69.

³⁴ *Sunday Times* (No.1), 26.4.1979. Tuomion kohta 47. The Court observes that the word ”law” in the expression ”prescribed by law” covers not only statute but also unwritten law. Accordingly, the Court does not attach importance here to the fact that contempt of court is a creature of the common law and not of legislation. It would clearly be contrary to the intention of the drafters of the Convention to hold that a restriction imposed by virtue of the common law is not ”prescribed by law” on the sole ground that it is not enunciated in legislation: this would deprive a common-law State which is Party to the Convention of the protection of Article 10 (2) (art. 10-2) and strike at the very roots of that State’s legal system.

loukkaus lainsäädännön vai muiden keinojen avulla.³⁵ Tuomioiden vaikutusten valvontaa koskevassa italialaistapauksessa *Scozzari ja Giunta* (13.7.2000, tuomion kohta 249) ihmisoikeustuomioistuin viittaa tuomioiden vaikutusten kahteen ryhmään: yleisiin ja yksilöllisiin toimenpiteisiin. Valtion on ryhdyttävä korvausten lisäksi yleisiin tai yksilöllisiin toimenpiteisiin lopettaakseen sopimusloukkauksen tai korjatakseen loukkauksen vaikutukset. Valtiolla on vapaus ministerikomitean valvonnassa valita tarvittavat keinot, joilla sen sopimuksen 46 artiklasta seuraavat velvoitteet toteutuvat. Näiden toimien on vain oltava yhteensopivia tuomion johtopäätösten kanssa. Astetta tiukemman viestin ihmisoikeustuomioistuin antoi tapauksessa *Maestri v. Italia* (17.2.2004, tuomion kohta 47). Tarpeellisten korjaamistoimien valinnaisuuden sijaan ihmisoikeustuomioistuin selkeästi edellytti kansallisen lainsäädännön saattamista sellaiseksi, ettei kansallinen oikeusjärjestys estä valittajan uralle tapahtuneen tai tulevan haitan riittävää korjaamista. Ihmisoikeustuomioistuin irrottautui ratkaisun myötä perinteisestä subsidiaarisesta linjastaan.³⁶

3.3 Rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus

Toinen rajoituksia koskeva yleisvaatimus kohdistuu lakien laatuun, ja se liittyy selkeästi Euroopan ihmisoikeussopimuksen rajoituslausekkeita koskevaan tulkintakäytäntöön ja lainmukaisuuden vaatimukseen. Rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus on saanut erittäin tärkeän roolin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Veli-Pekka Viljanen on tiivistänyt ne vaatimukset, jotka laille on asetettava. Laista tulee ilmetä riittävän tarkasti ainakin seuraavat seikat: 1. kuka on oikeutettu käyttämään

³⁵ Suomea koskevista yleisistä toimenpiteistä, lähinnä lainsäädäntöuudistuksista on raportoitu niukasti ministerikomitean sivuille kerättyyn tietokantaan (http://www.coe.int/T/E/Human_rights/execution/). Vuoden 2004 loppuun mennessä yleisiä toimenpiteitä oli tehty tapauksissa Raninen, Ollila, Kerojärvi, Hokkanen ja Z. v. Suomi. Niiden joukossa oli myös tilanteita, joissa lainsäädäntöä oli uudistettu. Valtio on korostanut vastauksissaan sopimuksen välitöntä vaikutusta. ”The Government notes that the Convention has direct effect in Finnish law and that the domestic law should be interpreted in accordance with the judgments of the European Court of Human Rights.”

³⁶ *Maestri v. Italia* (17.2.2004). Ihmisoikeustuomioistuimen jaoston vähemmistö totesi varsin kovasanaisesti, että enemmistö oli muuttanut aikaisempaa tulkintalinjaa ja tuomioistuimen noudattamaa subsidiariteettiperiaatetta. Joint Dissenting Opinion of Judges Bonello, Strážnická, Bîrsan, Jungwiert and Del Tufo: ”In our view, the judgment of the majority has totally pushed aside the principle of subsidiarity (and also those of the ’fourth-instance’ doctrine and the margin of appreciation), so fundamental to the proper application of the Convention.”

rajoitusvaltuuksia, 2. mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja 3. miten silloin on meneteltävä.³⁷ Näille tarkkuutta koskeville vaatimuksille on löydettävissä esikuva Strasbourgin tuomioistuimen ratkaisuista. Ihmisoi-keustuomioistuin on tehnyt useita merkittäviä ratkaisuja, joissa se on hy-
vin yksityiskohtaisesti edellyttänyt lakien sisältävän tietyt laatuksiteerit.

Tunnetuimmat lainmukaisuuden kriteeristöä kehittäneet ihmisoikeus-
tuomioistuimen ratkaisut liittyvät telekuunteluun. Ihmisoi-keustuomiois-
tuin on puhunut ranskalaisten tapausten *Huvig* ja *Kruslin* (24.4.1990) yh-
teydessä asetetuista vähimmäisvaatimuksista. Tapauksessa *Valenzuela*
Contreras v. Espanja (30.7.1998) ihmisoi-keustuomioistuin kertoo aikai-
semmista ratkaisuista esille nousevat vallan väärinkäytön vastaiset suoja-
keinot, jotka pitäisi määritellä lainsäädännössä. Tuomioistuin ilmaisee asian
termein ”should be set out in the statute”. Laaja lista sisältää muun muassa
seuraavia vaatimuksia siitä, että lailla on määriteltävä ne, joihin puhelin-
kuuntelua voidaan kohdistaa sekä määriteltävä teot, joiden kohdalla tut-
kinnassa voidaan käyttää puhelinkuuntelua. Laissa on myös määriteltävä
puhelinkuuntelun kesto ja määriteltävä menettelytavat, joilla keskusteluista
raportoidaan. Laissa on myös määriteltävä varotoimenpiteet, joilla nau-
hoitukset voidaan taata vahingoittumattomina ja kokonaisuudessaan tuo-
marien ja puolustuksen käyttöön. Suojakeinolistan päätteeksi lainsäädän-
nössä on määriteltävä olosuhteet nauhoitusten tuhoamista ja hävittämistä
varten, erityisesti tilanteissa, joissa kuuntelun kohde on todettu syyttömäksi.³⁸

Ihmisoikeustuomioistuimen telekuuntelutapauksiin laatima lista on poik-
keuksellisen yksityiskohtainen. Ihmisoi-keustuomioistuin on edellyttänyt
korkeampaa laatutasoa sellaisten toimenpiteiden kohdalla, jotka ovat eri-
tyisen voimakkaasti puuttuvia. Ihmisoi-keustuomioistuin ei ole hyväksy-
nyt esimerkiksi poliisin yleistoimivaltaan perustuvaa puuttumista. Lain-
säädännössä pitää määritellä toimivaltuudet poliisin tekemille etsinnöille
tai näytteiden ottamiselle.³⁹ Toisaalta ihmisoi-keustuomioistuin on mones-
ti tunnustanut, että lainsäädännön laatiminen täysin varmaksi on mahdo-
tonta ja että todennäköinen lopputulos varmuuden etsimisestä on liiallinen
jäykkyys.⁴⁰

Ihmisoikeustuomioistuimen on monesti itse ratkaistava, missä säänte-
lyn riittävän tarkkuuden raja kulkee. Tarvittaessa ihmisoi-keustuomioistuin
on ollut valmis toteamaan, että lainsäätäjällä on jättänyt viranomaisille liian

³⁷ Veli-Pekka Viljanen 2001, s. 120.

³⁸ *Valenzuela Contreras v. Espanja*, 30.7.1998, tuomion kohta 46.

³⁹ *P.G. ja J.H. v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 25.9.2001, kohta 62.

⁴⁰ *Silver ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 25.3.1983, tuomion kohta 88.

paljon harkintavaltaa. Tällaisia arvioita ovat saaneet esimerkiksi kirjeenvaihdon valvontaa koskevat säännökset useissa maissa.⁴¹ Myös Suomi sai moitteet kirjeenvaihdon suojaa koskevassa tapauksessa *Narinen v. Suomi* (1.6.2004). Asiassa oli outona piirteenä se, että ainoastaan asetuksen ta-solla olleet konkurssitilanteita koskevat säännökset oli kumottu eivätkä olleet enää voimassa. Ihmisoikeustuomioistuimien kiinnitti huomiota sitovien sääntöjen puuttumiseen ja piti tilannetta erityisen silmiinpistäväenä, koska kirjeenvaihtoon puuttuminen oli kielletty perustuslaissa. Vaikka voitaisiin todeta, että rajoituksille oli olemassa oikeudellinen pohja, soveltuvien säännösten on jollakin tarkkuudella säänneltävä kysymyksiä, kuten milloin posti uudelleen lähetetään tai avataan, tai minkä kirjekategorioiden kohdalla valittajan tulee saada vähimmäissuoja oikeusvaltioperiaatteen nojalla.⁴²

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota puutteisiin täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen suhteen ja omaksunut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaa muistuttavan määritelmän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukselle. Tyypillinen valiokunnan ratkaisema tilanne on sellainen, jossa lakiesitys jättää liian avoimeksi sen, ketkä ovat oikeutettuja hoitamaan tiettyjä tehtäviä ja niihin liittyviä valtuuksia.⁴³ Toinen tyypillinen tilanne on sellainen, jossa lakiesitykseen sisältyvän säännöksen perusteella voidaan yksilöön kohdistaa määräyksiä. Lakiesityksessä ei ole tällöin määritelty riittävällä tarkkuudella, ketkä kuuluvat tai voivat kuulua ryhmään, joihin nämä määräykset kohdistuvat.⁴⁴

Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä vahvasti esillä ollut telekuunteluvaltuus tuli pakkokeinolakiin ennen perusoikeusuudistuksen voimaantuloa. Perustuslakivaliokunta lausui asiasta (PeVL 8/1994 vp) ennen kuin se kirjasi perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset mainittuun listaan (PeVM 25/1994 vp). Myöhemmin perustuslakivaliokunta on tarkentanut linjaansa ja täsmentänyt vaatimusten soveltamiseen liittyviä kannanottoja ”salaisten pakkokeinojen” yhteydessä (PeVL 36/2002 vp). Valiokunta kiinnitti huomiota muun muassa lakiehdotuksessa käytettyyn ilmai-

⁴¹ Ks. esim. *Calogero Diana v. Italia*, 15.11.1996, tuomion kohdat 32–33; *Niedbata v. Puola*, no. 27915/95, 4.7.2000, tuomion kohdat 81–82, *Matwiejczuk v. Puola*, 2.12.2003, tuomion kohdat 95–96 ja 101–102.

⁴² *Narinen v. Suomi*, 1.6.2004, Appl. no. 45027/98, tuomion kohta 35. Suomea moitittiin puutteellisesta lainsäädännöstä kirjeenvaihdon suojan osalta myös tapauksessa *Ollila v. Suomi* (Appl no. 18969/91, 30.6.1993). Mainitussa ratkaisussa asia ei edennyt ihmisoikeustuomioistuimeen, vaan tilanteen arvioi Euroopan ihmisoikeustoimikunta, joka totesi Suomen loukanneen 8 artiklaa.

⁴³ Esimerkiksi PeVL 8/1995 vp.

⁴⁴ Esimerkiksi PeVL 31/1998 vp.

suun ”rikoksesta epäilty”, jota käytettiin myös näyttökynnykseen viittaavasti. Valiokunnan mukaan tämä ei ollut johdonmukaista normaaliin näyttökynnystä ilmaisevaan termiin ”on syytä epäillä jotakuta rikoksesta” verrattuna. Rikoksesta epäilty on usein käyttökelpoinen yleiskäsite, jota ei kuitenkaan ole asianmukaista käyttää ilmaisemaan myös näyttökynnyksen astetta.⁴⁵

Uudelleen valiokunta joutui ottamaan kantaa salaisiin pakkokeinoihin arvioidessaan terrorismin ja muun järjestäytyneen rikollisuuden estämistä koskevaa poliisilain muutosesitystä (PeVL 11/2005 vp). Valiokunnan lausunto sisältää valtioneuvostolle suunnatun kannanoton, jossa edellytetään, että nykyistä salaisia pakkokeinoja koskevaa sääntelyä on uudistettava tavoitteena perusoikeusjärjestelmän vaatimukset täyttävä, selkeä ja johdonmukainen sääntelykokonaisuus.⁴⁶ Kyse on tyypillisestä nykyaikaisen sääntelytekniikan ongelmista. Kokonaisesitysten tilalle on muodostunut tapa säännellä asioista useissa erillislaeissa. Esimerkiksi telekuuntelua ja muita salaisia pakkokeinoja koskevaa normistoa löytyy pakkokeinolain (450/1987) lisäksi poliisilaista (493/1995) ja tullilaista (1466/1994) sekä sähköisen viestinnän tietosuojalaista (516/2004).

Sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus on kiinnostanut perustuslakivaliokuntaa erityisesti myös silloin, kun on ollut kyse viranomaisten voimankäyttövaltuuksista. Tätä valiokunnan kannanottojen ryhmää voidaan tarkastella kokoavasti arvioimalla tarkemmin perustuslakivaliokunnan varsin kriittistä lausuntoa (PeVL 10/2005 vp) koskien hallituksen esitystä puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 187/2004 vp). Esitykseen sisältyi säännös, jonka perusteella poliisilla olisi oikeus saada sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua, jos se olisi välttämätöntä terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Lakiehdotuksessa ei ollut millään lailla täsmennetty sitä, mitä sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan. Esityksessä asiaa oli tarkennettu viittaamalla aluevalvontalakiin, jossa sotilaallisten voimakeinojen oli määriteltävä tarkoittavan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa voimaa käyttöä. Perusteluissa oli mainittu esimerkiksi rynnäkkökivääriä voimakkaammat konetuliaseet, tykit, ohjukset ja räjähteet. Virka-aputilanteessa voitaisiin käyttää myös panssariajoneuvojen, sota-alusten ja sotilasilma-alusten aseistusta. Valiokunta huomautti,

⁴⁵ PeVL 36/2002 vp, s. 3/I.

⁴⁶ PeVL 11/2005 vp, s. 3/I.

että puolustusvoimien käytössä oleva sotavoima oli varsin kattavasti liitetty tulevan virka-apusääntelyn piiriin. Valiokunnan mukaan perusongelma syntyy siitä, ettei puolustusvoimilla ole nykyisen eikä ehdotetun lainsäädännön perusteella toimivaltaa käyttää sotilaallisia keinoja rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Voimakeinojen käyttö kuuluu ensisijaisesti poliisille tällaisissa tarkoituksissa. Hallituksen esityksen vastaus toimivaltaproblematiikkaan lähti siitä, että asiassa voitiin noudattaa poliisilain 27 §:n antamaa valtuutta. Poliisimiestä tämän pyynnöstä tai suostumuksella tilapäisesti avustavalla on poliisin ohjauksessa oikeus käyttää sellaisia voimakeinoja, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa. Vastaava säännös on myös puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettussa laissa.⁴⁷

Valiokunta huomautti osuvasti, että yksittäisen poliisimiehen toimivaltaa koskeva säännös soveltuu huonosti toimintaperusteiksi sotilaallista voiman käyttöä koskevaan poikkeukselliseen tilanteeseen. Poliisi ei voi käyttää millaisia sotilaallisia voimakeinoja tahansa, eikä puolustusvoimilla ole oikeutta käyttää muita kuin poliisin toimivaltaan nojautuvia voimakeinoja. Valiokunta muistutti, ettei virka-apusääntely laajenna poliisin voimankäyttövaltuuksia tai luo uutta, poliisin toimivallasta riippumatonta toimivaltaa puolustusvoimille. Sotilaallisen voimankäytön vaikutuksien kohdistuminen, esimerkiksi ilma-alukseen kohdistuvien voimatoimien myötä, laajaan ihmisryhmään poikkeuksellisen merkittävällä tavalla on otettava huomioon ja lakiesitystä piti valiokunnan mielestä täsmentää.⁴⁸

Valiokunnan esille tuomat vähimmäisvaatimukset täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta olivat varsin selkeät. Laissa itsessään piti määritellä, mitä siinä sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan. Poliisin oikeus saada virka-apua tuli rajata koskemaan vain virka-aputehtävissä käytettäväksi soveltuvia voimakeinoja. Laissa piti säädellä myös tarkemmin siitä, millä edellytyksillä virka-apua voidaan antaa. Valiokunta esitti hyvin konkreettisen säännöksen muotoilun, jossa voimakeinojen käyttö sidottiin rikoslain 34 a luvun tarkoittamiin vakaviin tekoihin, joiden välitön estäminen tai keskeyttäminen on välttämätöntä muiden ihmisten hengen tai terveyden suojelemiseksi, eikä tekoa ole mahdollista estää lievemmillä keinoilla. Valiokunnan mukaan laissa on määriteltävä myös voimakeinojen käytön suhteellisuudesta ja voimakeinojen puolustettavuuden arvioinnissa huomioitavista seikoista.⁴⁹

⁴⁷ PeVL 10/2005 vp, s. 2/II.

⁴⁸ PeVL 10/2005 vp, s. 2/II–3/I.

⁴⁹ PeVL 10/2005 vp, s. 3/I–II.

Valiokunnan näkemyksen voi tiivistää siten, että viranomaisten toimivalta on säädeltävä tarkoin aina, kun on kyse voimankäytöstä. Ajatus poliisin yleistoimivaltuudesta on vaarallinen. Jokaisen toimenpiteen takana pitää olla lainsäädännössä punnitut säännöt siitä, kuka, milloin ja miten toimivaltuuksia voi käyttää. Yhtymäkohdat suhteessa ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöön ovat erittäin selkeät. Vastaavanlainen testi, joka muotoiltiin tapauksissa Huvig ja Kruslin, on saanut sijan myös suomalaisessa tulkintakäytännössä. Kokonaisarvioinnin merkitystä voiman käyttämisen yhteydessä on korostettu useassa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa. Esimerkiksi tapauksessa *McCann ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (27.9.1995) ihmisoikeustuomioistuin katsoi valittajan oikeuksia loukatun, koska operaation toteutus ja suunnittelu eivät vastanneet ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia. Kyseessä ei ollut mikään yksittäinen seikka, vaan kaikkien tekijöiden muodostama kokonaisuus osoitti, etteivät toiminta ja sen suunnittelu täyttäneet sopimuksen asettamia vaatimuksia. Mainittu tapaus ei puhu sinänsä toiminnan sääntelystä, mutta se antaa seikkaperäisen kriteeristön, joka voimankäytön pitäisi täyttää. Tämä kriteeristö pitää lainsäätäjän toimesta saattaa sellaiseen muotoon, että toiminnassa otetaan huomioon olennaiset suojakeinot voimakeinojen käytön liioittelua vastaan.

Vaikka edellä esitetyistä tapauksista voi saada kuvan, että täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus on keskittynyt tietäntyyppisten, lähinnä poliisien toimivaltuuksia koskevien lakiehdotusten arviointiin, kyse on kattavasti perustuslakivaliokunnan ennakkolliseen perusoikeusvalvontaan liittyvästä vaatimuksesta. Niinpä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen viitattiin esimerkiksi käsiteltäessä lakiehdotusta seutuyhteistyökokeiluksi (HE 248/2001 vp). Perustuslakivaliokunta käsiteli lausunnossaan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta lupa-asioiden yhteydessä.⁵⁰ Lupa-asioita koskevien päätösten julkipanoa koskevat säännökset eivät puolestaan täyttäneet perustuslakivaliokunnan mielestä täsmällisyysvaatimusta maa-aineslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 110/2004 vp) kohdalla.⁵¹ Kolmantena esimerkkinä täsmällisyysvaatimuksen käytöstä voidaan mainita viestintäviraston toimivaltuuksia koskeva viestintämarkkinalain muutosehdotus (HE 74/2004 vp), jonka yhteydessä valiokunta korosti, että perusoikeuskytkentäisen sääntelyn näkökulmasta oli ongelmallista, että säännös viranomaisen toimivallasta oli täysin avoin. Säännös ei ohjannut viranomaisen harkintavaltaa asetettaessa hintakattoa tai määritettäessä enimmäishinnan suuruutta.⁵²

⁵⁰ PeVL 11/2002 vp, s. 7.

⁵¹ PeVL 5/2005 vp, s. 3.

⁵² PeVL 32/2004 vp, s. 2.

Yhteenvetona voidaan todeta, että täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kohdalla on vakiintunut kansallinen tulkintakäytäntö, jossa ei enää esiinny järjestelmällisiä viittauksia ihmisoikeussopimuksen vastaviin lain laatua koskeviin tulkintaratkaisuihin. Sopimukseen ja tulkintakäytäntöön tehtyjen viittausten poisjääminen valiokunnan uudemmissa lausunnoista on osittain puolusteltavissa sillä, että suomalainen doktriini on vakiintunut, eikä sen vuoksi rituaalinomaista viittaamista kansainväliseen ratkaisukäytäntöön tarvita. Tällaista menettelyä on myös perusteltu kritisoita. Voidaan nähdäkseni esittää perusteltu huoli siitä, että nykyinen käytäntö johtaa tilanteeseen, jossa valiokunta ei riittävästi seuraa ihmisoikeustuomioistuimen lainmukaisuuden vaatimuksen tulkintalinjan kehittymistä. Valiokunnan toiveet tuomioistuinten ja lainvalmistelijoiden suuntaan⁵³ edellyttäisivät johdonmukaisuuden vuoksi myös omaa aktiivista eurooppalaisen tulkinta-aineiston hyödyntämistä. Mahdollisesti uudistunut tulkinta jää nykyisessä tilanteessa kansallisessa käytännössä huomaamatta.

3.4 Rajoitusperusteen hyväksyttävyysovaatimus

Kolmas perusoikeuksien rajoittamista koskeva vaatimus, rajoitusperusteen hyväksyttävyys, pitää sisällään useita tärkeitä kohtia. Perustana on vaatimus siitä, että rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Perustuslakivaliokunta liittyy rajoitusperusteiden hyväksyttävyyden arvioinnin ihmisoikeussopimuksen vastaavien sopimusmääräysten tulkintaan. Mietinnössä (PeVM 25/1994 vp) todetaan, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavia oikeuksia koskevien määräysten tulkinnalla voi olla merkitystä arvioitaessa rajoitusten perusteiden hyväksyttävyyttä, etenkin silloin kun niiden yhteydessä on tyhjentävä rajoitusperustelu.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen rajoituslausekkeissa on kolme keskeistä vaatimusta: rajoituksen tulee perustua lakiin, sillä pitää olla hyväksyttävä tarkoitusperä ja rajoittamisen tulee olla välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa. Hyväksyttävän tarkoitusperän nimenomainen ilmaus osana rajoituslauseketta on tärkeä. Sen tarkempi määrittely osana rajoituslausekettestä on hieman monimutkaisempi kysymys. Ihmisoikeustuomioistuin ei ole tulkinnut hyväksyttävän tarkoitusperän vaatimusta ratkaisuisaan ankaraasti. Vaatimus ei ole saanut asemaa itsenäisenä rajoitustestin osana, vaan sen merkitys toteutuu välttämättömyyden kokonaisarvioinnin yhteydessä.

⁵³ Ks. edellä luvussa 2.2 kootusti (PeVL 2/1990 vp) esitetystä toiveesta.

Kun valittaja on ihmisoikeustuomioistuimelle esittänyt hyväksyttävän perusteen olemassaoloa koskevan väitteen, ihmisoikeustuomioistuin ei ole ollut halukas arvioimaan asiaa itsenäisenä rajoitustestin kohtana. Valtion esittämiä perusteluja puuttumiselle ihmisoikeussopimuksen turvaamaan oikeuteen ei ratkaisuisissa olla valmiita kyseenalaistamaan. Tuomioiden perusteluissa voidaan korkeintaan viitata siihen, että tuomioistuin epäilee, onko rajoitukselle olemassa jokin hyväksyttävä peruste. Esimerkiksi tapauksessa *Z. v. Suomi* (25.2.1997) ihmisoikeustuomioistuin esitti epäilyksiä sen suhteen, oliko olemassa jokin hyväksyttävä intressi, joka edellytti valittajan henkilöllisyyden paljastamista hovioikeuden tuomiossa. Tuomioistuin ei kuitenkaan pitänyt välttämättömänä ratkaista asiaa, koska se oli toisen kohdan perusteella katsonut, että ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa oli loukattu.⁵⁴

Myös homoseksuaalien asemaa armeijassa käsitelleissä ratkaisuisaan ihmisoikeustuomioistuin on nostanut esiin epäilyksen siitä, perustuivatko puuttumiset johonkin hyväksyttävään intressiin. Tapauksissa *Smith ja Grady* sekä *Lustig-Prean ja Beckett* (27.9.1999) ihmisoikeustuomioistuin katsoi alustavasti puuttumisen liittyvän kansalliseen turvallisuuteen ja epäjärjestyksen estämiseen. Epäilyksiä tuomioistuimen mukaan heräsi siitä, oliko suoritetuilla tutkimuksilla hyväksyttäviä perusteita enää siinä vaiheessa, kun valittajat olivat myöntäneet homoseksuaalisuutensa. Ihmisoikeustuomioistuin ei ottanut asiaan kantaa, mutta välttämättömyysarvioinnin yhteydessä ihmisoikeustuomioistuin arvioi homoseksuaaleihin kohdistuneita toimia. Hallitus ei ollut tuomioistuimen mielestä tuonut esille sellaisia pakottavia ja painavia syitä, jotka olisivat oikeuttaneet homoseksuaalien vastaisen politiikan ja toteutetut irtisanomiset, jotka perustuivat kyseiseen politiikkaan.⁵⁵

Selkein esimerkki tapauksesta, jossa ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, ettei rajoittamiselle ole ollut minkäänlaista hyväksyttävää perustetta, löytyy ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan eli syrjinnän kieltoa koskevasta soveltamiskäytännöstä. Ihmisoikeustuomioistuin joutui tapauksessa *Thlimmenos v. Kreikka* (6.4.2000) ratkaisemaan kysymystä siitä, voitiinko Jehovan todistajan pääsy hyväksytyksi tilintarkastajaksi estää sen vuoksi, että hän oli saanut rangaistuksen kieltäytyttyään asepalveluksesta. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei vakaumuksensa takia asepalvelusta kieltäytynyt osoita epärehellisyttä tai moraalista halpamaisuutta. Kun lakiin oli otettu säännös, jolla estettiin vankeusrangaistuksen saaneiden henki-

⁵⁴ *Z. v. Suomi*, 25.2.1997, tuomion kohta 78.

⁵⁵ *Smith ja Grady v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 27.9.1999, tuomion kohdat 74 ja 105.

löiden pääsy tilintarkastajiksi, säännöksellä pyrittiin estämään tiettyjen henkilöiden pääsy ammattiin. Lainsäädännön ongelma liittyi siihen, ettei se millään lailla erotellut henkilöitä saadun tuomion perusteella. Olennaista ei ollut se, millä perusteella tuomio oli annettu, vaan ainoastaan kuinka pitkän tuomion henkilö oli saanut. Valittajan kohdalla ammattiin pääsyn estäminen ei liittynyt mihinkään hyväksyttävään intressiin.⁵⁶

Ihmisoikeustuomioistuimen hyväksyttävää tarkoituspäätöstä koskevalle ratkaisukäytännölle on tyyppillistä, ettei tuomioistuin ole ollut halukas erottelemaan, ovatko kaikki tapauksessa esitetyt perustelut hyväksyttäviä. Tapauksessa *Stankov ja United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria* (2.10.2001) ihmisoikeustuomioistuin käsiteli tilannetta, jossa yhdistyksen oikeuteen rauhanomaiseen kokoontumiseen oli puututtu. Valtion mukaan toimenpiteelle oli useita hyväksyttäviä perusteita. Asiassa viitattiin kansalliseen turvallisuuteen, yleiseen turvallisuuteen ja häiriöiden estämiseen. Ihmisoikeustuomioistuin ei ryhtynyt arvioimaan esitettyjä vaatimuksia yksityiskohtaisesti, vaan se totesi, että asiassa oli kyse hyväksyttävästä perusteesta, jolla pyrittiin suojelemaan yhtä tai useampia hallituksen mainitsemista intresseistä.⁵⁷

Suomalainen hyväksyttävyyysvaatimus menee monessa suhteessa ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöä pidemmälle. Hyväksyttävyyysvaatimus yhdistää välttämättömyydestiin liittyviä kysymyksenasetteluja hyväksyttävän päämäärän selvittämisen rinnalle. Rajoituksen hyväksyttävä peruste on yhtenä keskeisenä tekijänä välttämättömyydestin punnintayhtälöä suoritettaessa. Tapauksen tilannetta arvioidaan ensin kokonaisuutena eli suoritetaan kokonaisarviointi tapauksen olosuhteista. Toisena vaiheena on suhteellisuudesta ja kolmantena osana välttämättömyyden testaamista on puuttumisen takana olevien perusteiden arviointi.⁵⁸

Tätä hyväksyttävyyysvaatimuksen yhteyttä välttämättömyydestiin ilmentää se, että perustuslakivaliokunnan vaatimuksen yhteydessä käyttämä ilmaisu rajoitusten yhteiskunnallisesta tarpeesta löytyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suorittamasta välttämättömyysarviointista. Strasbourgin tulkintakäytännössä käytetään termiä *pressing social need*. Tällä termillä on keskeinen sija osana rajoitusten välttämättömyyden testaamista. Ihmisoikeustuomioistuin on käyttänyt ilmaisua jo tärkeässä *Handyside*-tuomiossa (7.12.1976). Ihmisoikeustuomioistuin korosti tuolloin, että nimenomaan

⁵⁶ *Thlimmenos v. Kreikka*, 6.4.2000, tuomion kohta 47.

⁵⁷ *Stankov ja United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 2.10.2001, tuomion kohta 84.

⁵⁸ Tarkemmin Jukka Viljanen 2003, s. 338–339.

kansallisten viranomaisten on ensi vaiheessa arvioitava välttämättömyys-käsitteeseen sisältyvän painavan yhteiskunnallisen tarpeen olemassaolo.⁵⁹ Tapauksessa *Sunday Times I* (26.4.1979) ihmisoikeustuomioistuin muodosti jo rajoituksen välttämättömyyden kokonaistestin, jossa mainitaan painava yhteiskunnallinen tarve, suhteellisuus tavoiteltavaan hyväksyttävään päämäärään nähden sekä relevantit ja riittävät perustelut rajoitukselle.

Kohta 62. It must now be decided whether the "interference" complained of corresponded to a "pressing social need", whether it was "proportionate to the legitimate aim pursued", whether the reasons given by the national authorities to justify it are "relevant and sufficient under Article 10 (2) (art. 10-2)".

Terminologia on vakiintunut ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä. Sen voi todeta vaikkapa tuoreesta ukrainalaisratkaisusta *Ukrainian Media Group v. Ukraine* (29.3.2005). Ihmisoikeustuomioistuin totesi, ettei puuttuminen liittynyt painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen, joka olisi ollut tärkeämpi kuin julkinen intressi käydä poliittista keskustelua demokraattisesta vaalikampanjasta ja siihen osallistuneista poliitikoista. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuin huomautti, etteivät kansallisen tuomioistuimen soveltamat standardit olleet sopusoinnussa ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan sisältämien periaatteiden kanssa eivätkä käytetyt perustelut olleet riittäviä.⁶⁰

Ihmisoikeustuomioistuimen suorittamaa arviointia siitä, onko puuttumiselle ollut jokin legitiimi päämäärä, voidaan pitää varsin mekaanisena toimenpiteenä. Tulkintakäytännölle on olemassa varsin looginen selitys. Kynnys osoittaa, että puuttumisen taustalla ei ole mitään hyväksyttävää tarkoituspäätöstä, on korkea, koska tällainen johtopäätös viittaisi tahalliseen puuttumiseen yksilön oikeuksiin. Tämän vuoksi on helpompaa osoittaa välttämättömyydestin yhteydessä, että hallituksen esittämä hyväksyttävä peruste ei ole relevantti tai riittävä oikeuttamaan puuttumisen. Vaikka ihmisoikeustuomioistuimelle riittää alustavasti yhden tai useamman perusteen löytyminen rajoituksen perusteeksi, välttämättömyydestin yhteydessä tilanne muuttuu tiukemman hyväksyttävyyden arvioinnin suuntaan.

Tärkeää on nähdä eurooppalaisen oikeuskäytännön vaikutus hyväksyttävyyttä pohdittaessa laajemmassa yhteydessä kuin pelkästään hyväksyttävän tarkoituspäätöksen soveltamisen kohdalla. Sopimustekstien sisältämät

⁵⁹ *Handyside v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 7.12.1976, tuomion kohta 48.

⁶⁰ *Ukrainian Media Group v. Ukraine*, 29.3.2005, tuomion kohta 69.

tyhjentävät luettelot kuhunkin ihmisoikeuteen tehtävien rajoitusten perusteista on otettava tosissaan. Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön ei pidä ymmärtää viestittävän avoimia valtuuksia hyväksyttävää perustetta valittaessa. Erilaisilla puuttumisen perusteilla on myös erilainen painoarvo.

Tietyt rajoitusperusteet, kuten yleinen järjestys tai toisten oikeuksien suojeleminen ovat varsin yleisiä käsitteitä, joita olisi hyvä kansallisessa tulkinnassa tarkentaa. Tässä kansallisille toimijoille jää merkittävä tehtävä. Kansallisesta näkökulmasta positiivisena pyrkimyksenä on kiinnittää rajoitusperusteiden hyväksyttävyydestä siihen, voidaanko rajoituksen tueksi löytää perusoikeusjärjestelmän sisäisiä syitä. On hyvin ajateltavissa, että on olemassa tilanteita, joissa perusoikeuksien rajoituksia voidaan perustella vain perusoikeusjärjestelmän sisäisin syin.⁶¹

Oikeuskirjallisuudessa esimerkkinä perusoikeusjärjestelmän sisäisistä syistä hyväksyttävyyden arvioinnissa on mainittu omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden välinen suhde. Esimerkiksi Veli-Pekka Viljanen arvioidessaan näiden kahden perusoikeuden välistä suhdetta pitää valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta luonnollisena, että rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä arvioitaessa merkitystä on sillä, voidaanko jokin tavoite kiinnittää perusoikeussäännösten osaan vai ei. Kun ympäristöarvot on kiinnitetty nimenomaiseen säännökseen, on lainsäätäjällä samalla jo ratkaissut sen, että tavoite on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä.⁶² Ympäristöperusoikeuden merkitys on näkynyt esimerkiksi tilanteessa, jossa perustuslakivaliokunta lausui hallituksen esityksestä maa-aineslain muuttamisesta (PeVL 5/2000 vp). Valiokunnan mielestä sääntelyn taustalla olevat tavoitteet osoittavat, että perusoikeusrajoituksen sallittavuuteen kohdistuva hyväksyttävän perusteen vaatimus oli käsillä. Valiokunnan mielestä oli syytä viitata perustuslain 20 §:n säännöksiin vastuusta ympäristöstä.⁶³

Perusoikeusjärjestelmän sisäiset perusteet tuovat mahdollisuuden viitata sellaisiin rajoitusperusteisiin, jotka eivät ole turvattuja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Ympäristöperusoikeuden tuominen esille omaisuuden suojaa koskevissa kysymyksissä edustaa uutta perusoikeusuudistuksen mahdollistamaa linjausta perusoikeuskeskustelussa. Toisaalta ympäristöperusoikeuteen kohdistuva tulkintakäytäntö ei ole Euroopan ihmis-

⁶¹ Veli-Pekka Viljanen 2001, s. 149. Viljanen mainitsee tässä yhteydessä PeVL 20/1998 vp, joka koski hallituksen esitystä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapai-
kanhakijoiden vastaanottamisesta.

⁶² Veli-Pekka Viljanen 2001, s. 157.

⁶³ PeVL 5/2000 vp, s. 2/I.

oikeustuomioistuimelle vierasta. Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö osoittaa, että yksityiselämän suojaan voidaan luontevasti yhdistää nykyinen näkemys siitä, että ihmiselle kuuluu oikeus terveelliseen ympäristöön.⁶⁴ Tämän vuoksi ympäristöperusoikeutta voidaan tarkastella myös ihmisoikeussopimuksen valossa. Omaisuuden suojan kohdalla ihmisoikeussopimuksessa jää viranomaisille normaalia laajempi harkintamarginaali, kun puuttuminen perustuu julkiseen etuun.

Viimeaikainen valiokunnan tulkintakäytäntö on selkeästi osoittanut, että hyväksyttävyyysvaatimus on tärkeässä asemassa arvioitaessa lakien perustuslainmukaisuutta ja sitä, ovatko ne sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perustuslakivaliokunnan tehtävään kuuluu olennaisesti sen selvittäminen, onko yhä uusille viranomaisten toimivaltuuksia laajentaville lakiehdotuksille olemassa yksilöity hyväksyttävä peruste. Vaikka tekniikan kehitys tarjoaa uusia mahdollisuuksia puuttua yksilöiden oikeuksiin, on uusien keinojen käyttöönoton yhteydessä joka kerta py-sähdyttävä arvioimaan tehokkuuden ohella toimien hyväksyttävyyttä. Esimerkiksi poliisin tai rajavartiolaitoksen haluamat uudet toimivaltuudet ovat joutuneet perustuslakivaliokunnassa tiukan arvioinnin kohteeksi.⁶⁵

Ihmisoikeussopimus ja sen tulkintakäytäntö tarjoavat tärkeän pohjan hyväksyttävyyysvaatimukselle. Kyse ei ole tällöin kuitenkaan pelkästään siitä, miten ihmisoikeustuomioistuin soveltaa vaatimusta hyväksyttävästä tarkoituksesta, vaan Strasbourgin tulkintakäytännön antama tuki pitää nähdä välttämättömyydestin ja hyväksyttävyyttä koskevan testin kokonaisuutena. Ihmisoikeustuomioistuin palaa monesti välttämättömyydestin yhteydessä niihin hyväksyttävyyttä koskeviin epäilyksiin, joita tapauksessa on syntynyt. Suomalainen hyväksyttävyydesti saa perustellusti vaikutteita molemmista ihmisoikeustuomioistuimen suorittaman hyväksyttävyyden arvioinnin muodoista.

Kansallisella tasolla ja varsinkin perus- ja ihmisoikeuksien ennakkovalvonnassa on luontevaa pohtia lainsäädännön taustalla olevien perusteiden hyväksyttävyyttä. Lainsäädännön tavoitteet ja tarkoitus on perusteellisesti testattava. Perustuslakivaliokunnan rooliin kuuluu arvioida lainsäädäntöhankkeiden taustalla olevien perusteiden hyväksyttävyyttä mahdollisimman tiukasti ja ylläpitää korkeaa kynnystä puuttumiselle yksilöiden

⁶⁴ Kootusti ympäristöperusoikeuteen liittyvästä ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä Kumpula 2004 ja Pellonpää 2005, s. 447–448.

⁶⁵ Esimerkiksi PeVL 11/2005 vp, s. 4/II, 5/I, 6/II ja 8/II. Poliisilain muutosta koskevassa mietinnössä hyväksyttävään perusteeseen viitataan televalvonnan, asunnossa olevan henkilön tarkkailun, poliisimiehen käyttäytymisen sääntelyn sekä tiedonhankinnan paljastumisen estämisen yhteydessä.

oikeuksiin. Kansallisessa perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa on luontevaa esittää hyväksyttävyydelle ihmisoikeustuomioistuinta tiukempia vaatimuksia. Hyväksyttävyyden mittaaminen on juuri sitä aluetta, jossa ihmisoikeustuomioistuin on tottunut jättämään jäsenvaltion viranomaisille harkintavaltaa.

3.5 Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimus

Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Perusoikeuteen puuttuminen ei voi olla niin laajaa, että puuttuminen kovertaa tyhjäksi perusoikeuden sisällön.⁶⁶ Perusoikeuden ydinalueen tarkka määrittäminen on ongelmallisempi tehtävä. Selvän perusoikeuden ydinalueen ja selvän perusoikeuden reuna-alueen lisäksi on olemassa laaja harmaa vyöhyke.⁶⁷

Veli-Pekka Viljanen on todennut, että ydinalueen koskemattomuuden vaatimus ei normaaleissa perusoikeuksien rajoitustilanteissa saa itsenäistä merkitystä. Rajoitukset, jotka kohdistuvat ydinalueelle, ovat poikkeuksetta suhteellisuusvaatimuksen ja useimmissa tapauksissa myös ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisia. Hänen mukaansa vaatimusta on käytetty käänteisesti eli lainsäätäjän liikkumavara on normaalia suurempi, kun liikutaan perusoikeuden reuna-alueella.⁶⁸

Pekka Länsineva on puolestaan korostanut ydinalueen määrittelyn sitomista kulloisenkin harkintatilanteen kokonaisuuteen ja erityisesti siihen, kuinka painavalla perusteella kyseiseen oikeuteen puututaan. Ydinalueen määrittely ei ole täysin absoluuttisesti ratkaistavissa oleva asia vaan edellyttää suhteellisuusperiaatteen käyttöä.⁶⁹ *Sami Manninen* on esimerkiksi sananvapauden kohdalla kytkenyt ydinalueen määrittelyn Suomea velvoitaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.⁷⁰

Tuore perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö vahvistaa sen, että viittauksella ydinalueeseen valiokunta kertoo useimmin oikeuden ydinalueen ulkopuolelle jäävästä osuudesta. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi maantielain säätämisen yhteydessä todennut, että mainonta ja kaupallinen

⁶⁶ Veli-Pekka Viljanen 2001, s. 229.

⁶⁷ Veli-Pekka Viljanen 2001, s. 244–248. Esimerkkinä perusoikeuden ydinalueen määrittämisen ongelmista Viljanen käyttää omaisuudensuojaa, jossa ydinalueelle ei jää käytännön relevanssia arvioitaessa rajoitusten sallittavuutta.

⁶⁸ Veli-Pekka Viljanen 2001, s. 248–249. Länsineva (2002, s. 83) kuvaa vaatimusta termillä ”epäitsenäisempi kriteeri muihin rajoitusedellytyksiin verrattuna”.

⁶⁹ Länsineva 2002, s. 83.

⁷⁰ Manninen 1996, s. 30.

viestintä kuuluvat sananvapauden piiriin, joskaan eivät sen ydinalueeseen.⁷¹ Koska mainontaan ja markkinointiin voi kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällölliselle ydinalueelle, perustuslakivaliokunta ei nähnyt ongelmallisina rikoslain muutoksia, joilla muun muassa paritukseen liittyvien yhteystietojen välittäminen voitiin kriminalisoida.⁷² Toinen tyypillinen ydinalueen ulkopuolelle määrittelevä viittaus valiokunnan käytännössä liittyy siihen, että viestin tunnistamistiedot ovat viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolella.⁷³

Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisten kannanotoista löytyy myös viittaus oikeuden ydinalueeseen ydintä määrittävässä muodossa. Tarkastellessaan tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamista, perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota jumalanpalveluksen asemaan ja totesi, että se kuuluu uskonnonvapautteen sisältyvän uskonnonharjoittamisoikeuden ydinalueelle. Tekijänoikeuksien laajentaminen oli siinä määrin laajaa puutumista uskonnonharjoittamisoikeuden ydinalueelle, ettei ehdotus täyttänyt sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimusta.⁷⁴

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä on silloin tällöin esillä terminologia, joka viittaa siihen, että myös ihmisoikeustuomioistuin arvioi, onko kyse oikeuden ytimeen kuuluvasta asiasta. Erottelu ”core”-tai ”periphery”-osuuteen on esimerkiksi sananvapausratkaisuista luettavissa rivien välistä. Ihmisoikeustuomioistuin ei välttämättä ilmaise avoimesti jaottelua ydin ja reuna-alueisiin, vaikka se toisaalta usein korostaa suoritettavan tutkinnan erityistä tarkkuutta (*strict/rigorous*).

Ihmisoikeustuomioistuimen sisällä ydinalueproblematiikkaan on otettu kantaa tuomioihin liitetyissä eriävissä mielipiteissä. Tuomari Greve katsoi Hatton-tapauksen yhteydessä, etteivät ympäristöoikeudet kuulu 8 artiklan ytimeen.⁷⁵ Keskustelua ytimeen ja reuna-alueisiin kohdistuvista osista jatkettiin tapauksessa *Odièvre v. Ranska* (13.2.2003). Suuren jaoston vähem-

⁷¹ PeVL 3/2005 vp, s. 5.

⁷² PeVL 13/2004 vp, s. 2. Ks. myös PeVL 9/2004 vp (sähköisen viestinnän tietosuojalaki) ja PeVL 60/2001 vp (laki tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta).

⁷³ Ks. esim. PeVL 11/2005 vp, s. 4, PeVL 10/2004 vp, s. 4, PeVL 9/2004 vp, PeVL 37/2002 vp ja PeVL 26/2001 vp.

⁷⁴ PeVL 7/2005 vp, s. 4.

⁷⁵ *Hatton ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 2.10.2001 (jaoston tuomio, Dissenting opinion of Judge Greve). Hänen mukaansa oikeuden ytimeen kuuluu, ettei kotietsintä ole mahdollista ilman siihen oikeuttavaa lupaa. Suuren jaoston tuomiossa samassa asiassa (8.7.2003, kohta 122) ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei tuomioistuimen ole sopivaa ottaa erityistä lähestymistapaa, jossa se viittaa ympäristöllisten ihmisoikeuksien erityiseen asemaan. Tätä lähestymistapaa kritisoitiin voimakkaasti eriävissä mielipiteessä. (Joint dissenting opinion of Judges Costa, Ress, Türmen, Zubanèè and Steiner). Vähemmistöön jääneiden tuomareiden mielestä tuomioistuin oli kääntynyt vasten virtaa, kun kaikkialla Euroopassa ja maailmassa oli lisääntyvä huoli ympäristöasioissa.

mistö esittelee mielenkiintoisen oikeuden jaottelun. Harkintamarginaalin laajuus voi vaihdella riippuen käsiteltävästä oikeudesta, mutta myös kunkin oikeuden sisällä riippuvien intressien luonteen perusteella. Eriävässä mielipiteessä viitataan näkökohtiin, jotka ovat oikeuden reuna-alueella ja toisaalta tietyt puolet muodostavat osan oikeuden sisimmästä ytimestä. Ihmisen oikeus identiteettiin on yksityiselämän suojan ydinalueella, koska oikeus identiteettiin on olennainen edellytys oikeudelle autonomiaan ja kehitykseen. Tästä syystä vähemmistön mielestä kilpailevien intressien punninnassa oli tarve mahdollisimman oikeudenmukaiselle tutkimiselle.⁷⁶

Ihmisoikeustuomioistuimen perusteluihin liittyy monesti tiukemman suhteellisuustestin ja ydinalueelle kohdistuvan puuttumisen aiheuttama vaatimus vahvemmista perusteista. Esimerkiksi lasten huostaanottoa koskevassa ratkaisussa *K. ja T. v. Suomi* (12.7.2001) ihmisoikeustuomioistuin tuo argumenteissaan selvästi esille, millainen puuttuminen edellyttää erityisen vahvat perustelut.

”The Court thus recognises that the authorities enjoy a wide margin of appreciation in assessing the necessity of taking a child into care. However, a stricter scrutiny is called for in respect of any further limitations, such as restrictions placed by those authorities on parental rights of access, and of any legal safeguards designed to secure an effective protection of the right of parents and children to respect for their family life.”⁷⁷

Miksi ihmisoikeustuomioistuimen mielestä huostaanottoa seuraavat rajoitukset edellyttävät erityisen tiukkaa tutkintaa? Ihmisoikeustuomioistuin antaa loogisen vastauksen: tällaiset rajoitukset tosiasiallisesti johtavat lasten ja vanhempien perhesuhteen heikentymiseen. Ihmisoikeustuomioistuin kiinnittää huomiota erityisesti sellaiseen rajoitukseen, joka voisi vaikeuttaa perheen yhdistämistä. Ihmisoikeustuomioistuin nostaa esille kotimaisessa lainsäädännössäkin esiintyvän idean siitä, että lastensuojelulliset toimenpiteet ovat väliaikaisia ja tilannetta tulee päivittää, jos vanhemmat voivat jälleen toimia lasten huoltajina. Kun puututaan perhe-elämän suojan ydinalueelle, on tutkinnan oltava tarkempaa.

Perustuslakivaliokunnalla olisi mahdollisuus tehdä myös ydintä määrittäviä kannanottoja nykyistä useammin. Kannanotot, joita edustaa valiokunnan lausunto tekijänoikeuslain kohdalla, esiintyvät toivottavasti vastaisuudessa ydinalueen ulkopuolelle rajaavien kannanottojen rinnalla. Eriytisesti näkisin tällaisten ydinaluetta määrittelevien kannanottojen olevan

⁷⁶ *Odièvre v. Ranska*, (13.2.2003), kohta 11, The Joint dissenting opinion of Judges Wildhaber, Bratza, Bonello, Loucaides, Cabral Barreto, Tulkens and Pellonpää.

⁷⁷ *K. ja T. v. Suomi*, 12.7.2001, kohta 155.

tärkeitä ohjaamassa tuomioistuimien ja muiden viranomaisten suorittamaa punnintaa. Perustuslakivaliokunnan kannanotoilla on ollut merkitystä tuomioistuimien ratkaisuisissa⁷⁸, joten perus- ja ihmisoikeustulkintaa ohjaava vaikutus tulisi ottaa entistä voimakkaammin huomioon kannanottoja laadittaessa ja tarvittaessa tietoisesti ohjata perus- ja ihmisoikeustulkintaa oikeaan suuntaan.

Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuutta arvioitaessa perustuslakivaliokunta ei voi jatkossakaan toivoa kovin selkeää tukea tulkinnalle ihmisoikeustuomioistuimen kannanotoista. Sen sijaan mielenkiintoista tulkinta-apua valiokunnalle tarjoaa Strasbourgin käytännölle ominainen tapakytkeä suhteellisuusvaatimus ja oikeuden ydinalue toisiinsa. Suhteellistestien yhteydessä esitetyillä punnintaa ohjaavilla ja oikeuden sisältöön kohdistuvilla viittauksilla ihmisoikeustuomioistuin tarjoaa hyviä lähtökohtia oikeuden tärkeimmän osan ja reuna-alueella sijoittuvan osan hahmottamiseen myös kansallisessa perusoikeustulkinnassa.

3.6 Rajoitusten suhteellisuusvaatimus

Viides vaatimus liittyy rajoitusten suhteellisuuteen. Valiokuntamietinnönsä (PeVM 25/1994 vp) todetaan, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Suhteellisuusvaatimusta koskevat periaatteet on löydettävissä ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä. Välttämättömyyden arviointi muodostaa keskeisen osan ihmisoikeussopimuksen 8–11 artiklojen sisältämien rajoituslausekkeiden tulkintaa. Ihmisoikeustuomioistuin käyttää toistuvasti kolmea kohtaa välttämättömyystestiä kuvatessaan, ”proportionate to the legitimate aim pursued”, ”pressing social need” sekä ”relevant and sufficient reasons”. Puuttumisen tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun hyväksyttävään päämäärään nähden, puuttumiselle pitää olla painava yhteiskunnallinen tarve sekä relevantit ja riittävät perusteet.

Perustuslakivaliokunta tuo myös esille ihmisoikeusratkaisuisissa tyypillisesti esiintyvän punnintametodin suhteellisuutta arvioitaessa. Rajoituksen keinojen valinnassa tulee pyrkiä siihen, että tavoitteeseen päästään puuttumalla mahdollisimman vähän perusoikeuteen. Rajoituksen voimakkuutta pohdittaessa on syytä huomioida rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

⁷⁸ Ks. esim. KKO 2004:26. Tuomas Ojasen kommentti LM 5/2004 valottaa onnistuneesti tätä puolta korkeimman oikeuden tekemässä ns. Saraviita-tapauksessa, s. 911–928.

Rajoitus ei saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla oleva yhteiskunnallinen intressi.⁷⁹ Suhteellisuusperiaatteen, sellaisena kuin se on perustuslakivaliokunnan rajoitusedellytysten joukossa, voidaan suhteellisuuden lisäksi katsoa sisältävän laajemman käsitteen, eli välttämättömyyden. Koko välttämättömyydestin ideana on ollut tasapainon löytäminen yksilön oikeuksien ja yhteiskunnallisten intressien sekä muiden oikeuksien välille.

Ihmisoikeustuomioistuin on käyttänyt muutamia erilaisia ilmaisuja puheessaan suhteellisuusvaatimuksesta. Klassinen versio *proportionate to the aim pursued* on muotoutunut asuun *the interference was justified in principle and proportionate*. Muita versioita ovat sen tutkiminen, onko olemassa *reasonable relationship of proportionality between the interference and legitimate aim*. Sanamuoto ei kerro suoraan tuomioistuimen käyttämän suhteellisuustestin tasoa. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa käytetty terminologia, joka alun perin on esiintynyt kevyen välttämättömyydestin tapauksissa, saattaa päätyä sellaiseenkin tuomioon, joka edustaa huomattavasti tiukempaa testiä. Käytettyä ilmaisun muotoa selittävänä tekijänä voidaan nähdä tuomion perusteluissa hyödynnetty aikaisempi tulkintakäytäntö. Käytetty ilmaisu voi siten antaa myös viitteitä aikaisemman tulkintakäytännön muodostamasta jatkumosta, jossa on käytetty tietyn tasoista testiä.⁸⁰

Ihmisoikeustuomioistuin jättää suhteellisuustestissä vaihtelevasti harkintamarginaalia kansallisille viranomaisille. Ihmisoikeustuomioistuin kertoo suhteellisuustestin tason viittaamalla siihen, onko kansallisille viranomaisille jäävä harkintamarginaali laaja vai kapea. Edellisen vaatimuksen kohdalla käsitellyssä tapauksessa *K. ja T. v. Suomi* (11.7.2001) ihmisoikeustuomioistuin korostaa tietyn tyypin huostaanottoon liittyvästä erityisestä välttämättömyydestistä.

However, the taking of a new-born baby into public care at the moment of its birth is an extremely harsh measure. There must be extraordinarily compelling reasons before a baby can be physically removed from the care of its mother, against her will, immediately after birth as a consequence of a procedure in which neither she nor her partner has been involved. The shock and disarray felt by even a perfectly healthy mother are easy to imagine.⁸¹

⁷⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁸⁰ Tarkemmin erilaisia termejä on käsitelty väitöskirjani (Jukka Viljanen 2003) luvussa 10.3. Vrt. Schokkenbroek 1996, s. 196–197, joka on nähnyt yhteyksiä kieliasun ja käytetyn testin asteen välillä.

⁸¹ *K. ja T. v. Suomi*, 12.7.2001, kohta 168.

Ihmisoikeustuomioistuimen mielestä viranomaiselta vaaditaan erityisen painavia perusteluja huostaanotolle, joka suoritetaan välittömästi lapsen syntymän jälkeen. Kyse ei ollut normaalista huostaanotosta, joten myös välttämättömyyden arvioinnissa käytettävä testi on mukautettava vastaamaan erityistilannetta ja kynnys toimenpiteen käyttöön on tällöin korkeampi kuin tavallisessa huostaanotossa.

Kun ihmisoikeustuomioistuin lähtee suorittamaan tiukempaa välttämättömyystestiä, se samalla on valmis ottamaan mukaan vaatimuksen vähemmän tai vähiten rajoittavasta toimenpiteestä, jota ei tuoda esille tavallisessa välttämättömyystestissä. Ihmisoikeustuomioistuimen argumentoinnissa viitataan vähemmän puuttuviin keinoihin, koska kansallisten viranomaisten harkintamarginaali on kapeampi tiukemman testin kohdalla. Vaihtoehtojen vähemmän yksilöiden oikeuksiin puuttuvien keinojen käyttämistä koskevaan vaatimukseen viitattiin myös tapauksen K. ja T. kohdalla:

But when such a drastic measure for the mother, depriving her absolutely of her new born child immediately on birth, was contemplated, it was incumbent on the competent national authorities to examine whether some less intrusive interference into family life, at such a critical point in the lives of the parents and child, was not possible.⁸²

Perustuslakivaliokunnan suorittamassa suhteellisuuspunninnassa on mahdollista hyödyntää ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Viittauksia Strasbourgin tuomioistuimen ratkaisuihin ei esiinny suhteellisuusvaatimuksen kohdalla sen useammin kuin muidenkaan rajoitusedellytysten kohdalla. Yhteydet ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutoimintaan ovat tämänkin vaatimuksen kohdalla perinteisesti muodostuneet käytettyihin perusteluihin sisäänrakennetuiksi eivätkä siten sisällä nimenomaisia tapausviittauksia.

Tuoreena esimerkkinä perustusvaliokunnan tulkintakäytännössä esiintyvän suhteellisuusvaatimuksen yhteyksistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön voidaan mainita naamioitumiskieltoa koskevan hallituksen esityksen (HE 81/2004 vp) arviointi. Hallitus oli esittänyt rikoslakiin otettavaksi laitonta naamioitumista koskevat rangaistussäännökset. Perustuslakivaliokunta rakensi lausunnossaan (PeVL 26/2004 vp) argumentaatiotaan ihmisoikeussopimuksen rajoituslauseketulkinnan pohjalla ja erityisesti tässä yhteydessä ihmisoikeussopimuksen rajoituslausekkeen mukaisen välttämättömyydestin ympärille.

⁸² Ibid.

Valiokunta korosti, että koska kyseessä on sananvapauden ja kokoontumisvapauden turvaamiseen liittyvä kysymys, on kyseisten oikeuksien käyttö saatettu erilaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, jotka on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä tiettyjen yhteiskunnallisten intressien tai toisten oikeuksien suojelemiseksi. Erityisesti perustuslakivaliokunta nostaa esille rajoituksilta edellytettävän välttämättömyyden. Perustuslakivaliokunta korostaa ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä kehittyntä kriteeristöä tarkasti hyödyntäen, että välttämättömyys liittyy suhteellisuusperiaatteeseen. Valiokunta muodostaakin lakiehdotuksen ihmisoikeusarvioinnin kannalta keskeisen kysymyksen:

Onko naamioitumisen ja naamioitumisvälineiden hallussapidon kriminalisointi yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa välttämätön rikkollisuuden ja järjestyshäiriöiden ehkäisemiseksi vai voidaanko tavoite saavuttaa perusoikeuksia vähemmän rajoittavalla muulla tavalla? (PeVL 26/2004 vp)

Kysymyksen muotoilu ilmentää tiukkaa välttämättömyyden arviointia. Vaatimus vähemmän rajoittavasta muusta tavasta jätetään ihmisoikeustuomioistuimen perinteisessä välttämättömyydestissä monesti täsmentämättä, koska tässä kohdin testiä annetaan harkintamarginaalia (margin of appreciation) kansallisille viranomaisille. On hyvä jälleen kerran muistuttaa siitä, ettei ihmisoikeustuomioistuimen omaksumaan harkintamarginaalioppiin voida vedota kansallisella tasolla. Tässä kohdin on loogista, että valiokunta joutuu pohtimaan kysymystä tiukalla tarkkuudella.

Lisäksi valiokunta muistuttaa lausunnossaan siitä, että välttämättömyysarviointi kytkeytyy myös kysymykseen, onko sääntelylle painavaa yhteiskunnallista tarvetta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käyttää englanninkielistä termiä ”pressing social need”. Valiokunta huomauttaa myös suhteellisuusvaatimuksen yhteydestä edellä käsiteltyyn ydinalueen vaatimukseen toteamalla, että ehdotettu naamiointikielto ei puutu sananvapauden ja kokoontumisvapauden ydinalueeseen. Kielto ei muutoin estä vapaata kokoontumista ja mielipiteenilmaisua.⁸³ Tällä on merkitystä suhteellisuustestin punnintaa suoritettaessa. Toisenlainen vastaus olisi edellyttänyt erityisen painavia perusteita puuttumiselle.

Hallituksen esitykseen naamiointikiellosta kohdistetaan valiokunnan lausunnossa voimakasta kritiikkiä useasta oikeasuhtaisuuteen liittyvästä seikasta johtuen. Esimerkiksi teon rangaistavuudella ei ole yhteyttä lainvastaiseen tekoon taikka järjestyksen tai turvallisuuden vaarantamiseen.

⁸³ PeVL 26/1994 vp, s. 3/I.

Esityksen mukaan rangaistavaa olisi siis naamioituminen sinänsä. Yhteys esityksen keskeiseen tavoitteeseen – estää sellainen kasvojen peittäminen, jonka tarkoituksena on vaikeuttaa tunnistamista selvitetessä järjestyshäiriöiden yhteydessä tehdyksi epäiltyjä rikoksia – on katkennut.⁸⁴ Valiokunta katsoi myös, ettei ollut esitetty riittäviä perusteita naamioinnin rikoslaissa säädettävän kriminalisoinnin lisäksi kieltää ja kriminalisoida myös naamiointiin mahdollisesti käytettävien esineiden hallussapitoa. Valiokunnan mielestä hallussapidon kriminalisointi ei ollut oikeassa suhteessa kriminalisoinnin taustalla olevan intressin suojaamiseksi.⁸⁵

Tyypillistä naamioitumiskieltoa koskevassa perustuslakivaliokunnan kannanotossa on kansallisen suhteellisuustestin perustelujen yksityiskohmainen erittely, jolle tukea haetaan ihmisoikeussopimuksen yleisistä opeista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöä ei ratkaisussa ole nimenomaisesti yksilöity, vaan viittaus kohdistuu ihmisoikeussopimukseen ja sen määräysten sisältämien rajoituslausekkeiden tulkintaan. Valiokunta muistuttaa ihmisoikeussopimuksen sisältämästä välttämättömyydestä ja siihen liittyvistä erityiskysymyksistä.

Suhteellisuusvaatimuksen arviointi yhden ratkaisun pohjalta ei välttämättä anna koko kuvaa vaatimuksen soveltamisesta. Valiokunnan antamasta peruslausunnosta poiketen naamiointikiellon arvioinnissa rakennetaan opillinen yhteys ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön ja suomalaisen perusoikeusdoktriinin välille. Kyseessä ei ole missään nimessä täydellinen malliratkaisu, mutta se sisältää aitoa tulkinnallista harmonisointia. Ratkaisun ottaminen esimerkiksi on kuitenkin kannanotto siihen, mihin suuntaan valiokunnan ratkaisukäytäntö suhteellisuusvaatimuksen osalta voisi kehittyä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen sitominen tiukemmin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön on perusteltua myös suhteellisuusvaatimuksen kohdalla. Vaikka suoraan tilannetta muistuttavaa tuomiota ei tulkintakäytännöstä olisi löydettävissä, ihmisoikeustuomioistuimen luomille yleisille periaatteille voidaan antaa merkitystä arvioitaessa ehdotuksen oikeasuhtaisuutta. Luonnollisesti tällaisissa lausunnoissa on perusteltua viitata yleisiä oppeja rakentavaan tulkintakäytäntöön. Kansallisella tasolla suhteellisuusvaatimuksen testaamiseen sisältyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen perustestiä tiukemman tutkinnan malli, mikä on seurausta siitä, ettei harkintamarginaali-opille voida antaa sijaa kansallisessa perusoikeusvalvonnassa.

⁸⁴ PeVL 26/2004 vp, s. 3/II–4/I.

⁸⁵ PeVL 26/2004 vp, s. 4/II.

3.7 Oikeusturvavaatimus

Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä. Tällä vaatimuksella on yhteyksiä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan, jossa turvataan, että jokaisella, jonka oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytössään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, kun loukkauksen ovat suorittaneet viranomaiset. Ihmisoikeussopimuksen turvaama oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ei ole itsenäinen oikeus, vaan sitä voidaan tarkastella vain suhteessa jonkin toisen oikeuden määrittelevään sopimusmääräykseen.

Oikeusturvavaatimuksella on luonnollisesti yhteyksiä myös ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan eli oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen. Samoin vapauden riistoa koskevassa 5 artiklassa on erityiset menettelylliset säännökset yksilön oikeuksien turvaamiseksi. Vapauden riiston laillisuus on saatettava viipymättä tuomioistuimen tutkittavaksi (EIS 5.4 art.).

Myös ihmisoikeussopimuksen rajoituslausekkeita koskevissa tapauksissa lainmukaisuuteen on katsottu liittyvän tiettyjä laille asetettuja laatuvaatimuksia, jotka ilmentävät oikeusturvan olemassaolon velvoitetta. Lailta edellytetään, että se takaa riittävän suojan viranomaisten suorittamaa mielivaltaista puuttumista kohtaan. Rajoittamiseen voi liittyä myös prosessuaalisia vaatimuksia esim. kuulemisesta.

Esimerkiksi *Herczegfalvy*-tapauksessa mielisairaanhoidon liittyvien vapaudenriistojen laillisuutta arvioitaessa ihmisoikeustuomioistuin on korostanut prosessuaalisten sääntöjen olemassaoloa ja noudattamista. Kansallisessa laissa on hyväksyttävä aineelliset ja menettelylliset säännöt, jotka menettelyyn liittyvät. Koko henkilökohtaista vapautta koskevan 5 artiklan keskeisenä tarkoituksena on suojella yksilöä mielivallalta.⁸⁶ Vastaavasti myös 8 artiklan yksityiselämän suojan kohdalla todettiin ihmisoikeussopimuksen loukkaus. Tapauksessa ei ollut yksityiskohtaisesti määritelty sitä, millaiset rajoitukset olivat sallittuja sekä millainen niiden kesto ja laajuus olisivat. Itävallassa ei ollut myöskään rajoitusten tarkastamista koskevia järjestelyjä. Säännökset eivät tarjonneet oikeusvaltioperiaatteesta johdettavaa vähimmäissuojaa viranomaisten mielivaltaa vastaan.⁸⁷

Kotimaisissa perusoikeussäännöksissä oikeusturvaa koskevat määräykset on koottu perustuslain 21 §:ään. Sen perusteella jokaisella on turvattu

⁸⁶ *Herczegfalvy v. Itävalta*, 24.9.1992, tuomion kohta 63.

⁸⁷ *Herczegfalvy v. Itävalta*, 24.9.1992, tuomion kohta 91.

oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Lisäksi jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän toisessa momentissa viitataan vielä lailla turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kuten käsittelyn julkisuuteen, oikeuteen tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta.

Samoin muissa perusoikeussäännöksissä löytyy viittauksia tuomioistuintenkäsittelyn järjestämiseen. Perustuslain 7 §:n turvaama henkilökohtainen koskemattomuus ja vapaus on kytketty laissa säädettyyn perusteeseen. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa puolestaan tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Ulkomaalaislain uudistamista koskevassa lausunnossa (PeVL 16/2000 vp) perustuslakivaliokunta johtaa ihmisoikeussopimuksista tiettyjä menettelyllisiä vaatimuksia. Valiokunta viittaa paitsi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (7. lpk 1 art. ja 4. lpk. 4 art.) myös KP-sopimuksen määräyksiin (KP 13 art). Näihin kuuluvat oikeus tulla edustetuksi viranomaisten edessä ja oikeus esittää syytä maasta poistamista vastaan sekä oikeus saattaa asia tutkittavaksi ensimmäisen päätöksen tekijään nähden riippumattomassa viranomaisessa. Valiokunta viittasi oikeusturvavaatimukseen arvioidessaan lain kuulemissäännökseen liitettyä tarkoituksirajausta. Se ei ollut sopuoinnussa perustuslain tasoisten oikeusturvavaatimusten kanssa.⁸⁸

Oikeusturvavaatimus esiintyy myös perustuslakivaliokunnan maa-ainelain muuttamista koskevassa lausunnossa. Oikeusturva-argumentti esiintyy tilanteessa, jossa oli kysymys asian saattamisesta tietoon. Valiokunta ei viitannut oikeusturvavaatimukseen perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin liittyvänä vaatimuksena vaan se yhdistettiin perustuslain 21 §:ään.⁸⁹ Vastaavasti maantielain käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta viittasi perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvavaatimukseen ja katsoi, että lakiehdotusta tuli täsmentää.⁹⁰

Myös oikeusturvavaatimuksen kohdalla ihmisoikeussopimukseen viitataan valiokunnan käytännössä enemmänkin oikeusturvaa taustoittavana tulkintamateriaalina kuin yksityiskohtaista tulkintaohjetta antavana kannanottona. Tämä on sikäli hieman hämmentävä havainto, että oikeustur-

⁸⁸ PeVL 16/2000 vp, s. 6.

⁸⁹ PeVL 5/2005 vp, s. 3.

⁹⁰ PeVL 3/2005 vp, s. 5.

vaa koskevan perustuslain 21 §:n ymmärtäminen edellyttää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön tuntemista.⁹¹

3.8 Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus

Seitsemäntenä rajoittamista koskevana vaatimuksena on ilmaistu kansallisten perusoikeuksien ja ihmisoikeusvelvoitteiden kytkentä. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Samalla valiokunnan mietinnössä todetaan perusoikeusuudistuksen aiheuttama sisällöllinen läheneminen Suomen perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten välillä, jonka vuoksi tulkinnallinen harmonisointi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välillä on tärkeää. Tämä vaatimus kokoaa yleisten rajoitusedellytysten keskeisen sisällön tietynlaiseksi yleisohjeeksi, jonka mukaan ihmisoikeusvelvoitteiden huomioiminen on tärkeää kansallisen perusoikeussäännösten soveltamisen kannalta.

Samalla vaatimus korostaa nimeltä mainitsematta Euroopan ihmisoikeussopimuksen asemaa, koska sen on yleisesti tunnustettu olevan tärkein Suomea koskeva kansainvälinen ihmisoikeussopimus. Tärkeäksi perusoikeusjärjestelmälle Euroopan ihmisoikeussopimuksen tekee erityisesti sen tehokas kansainvälinen valvontajärjestelmä. Tulkinnallinen läheneminen edellyttää kansainväliseltä tasolta tulevien tulkinnallisten vaikutteiden hyödyntämistä. Lähinnä Euroopan ihmisoikeussopimusta merkitykseltään seuraavana voidaan mainita KP-sopimus ja sitä valvovan YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytäntö.⁹² Kyse on kuitenkin laajuudeltaan huomattavasti suppeammasta ja merkitykseltään vähäisemmästä aineistosta. Muut sopimukset ja niiden valvontajärjestelmät eivät tarjoa samanlaista tulkinnallista apua kansallisen perusoikeusjärjestelmän soveltamiseen. Tulevaisuudessa voi uutta merkitystä olla Euroopan unionin lainkäyttöelimiillä. Unionin perustuslakisopimus voi toteutuessaan mullistaa perusoikeusviittausten nykyisen varsin rajatun roolin yhteisöjen tuomioistuimessa.

Perus- ja ihmisoikeudet -terminologia esiintyy muutamassa kohdassa nykyistä perustuslakia. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 23 §:ssä puolestaan viitataan perusoikeuksiin tehtäviin poikkeuksiin tietyissä erityisolosuhteissa. Siinä yhteys ihmisoikeuksiin on määri-

⁹¹ Ks. esim. Hallberg 1999, s. 658–661.

⁹² Ks. ihmisoikeuskomitean tulkintakäytännöstä Hanski – Scheinin (eds.) 2003.

telty siten, että perusoikeuksiin tehtävien tilapäisten poikkeuksien on oltava myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Ihmisoikeuksien valtiosääntöistymistä⁹³ ilmentää myös alussa mainittu perustuslain 74 §:n sisältämä perustuslainmukaisuuden valvontaa koskeva säännös. Perustuslakivaliokunnan kuuluu antaa lausunto paitsi käsiteltävien asioiden perustuslainmukaisuudesta myös lakiesitysten ja muiden asioiden suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Valvonnassa on muutenkin korostettu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontaa kokonaisuutena. Sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivaltaa määrittävä perustuslain 108 § että eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaa määrittävä perustuslain 109 § ovat molemmat muotoiltu siten, että kumpikin ”tehtävänsä hoitaessaan [...] valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista”.⁹⁴

Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimuksen oleellinen osa on tulkinnallinen harmonisointi. Perusoikeuskomitea painotti perusoikeussäännösten tulkintaa ihmisoikeussopimusten ja niiden kansainvälisten valvontaelinten tulkintakäytännön valossa. Perusoikeuskomitean rajoituslauseke sisälsi nimenomaisen viittauksen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Vaikka tästä luovuttiin, perusoikeusuudistuksessa omaksuttiin asiallisesti ratkaisua vastaava malli.⁹⁵

Tietyt perusoikeussäännökset saavat todellisen sisältönsä pitkälti ihmisoikeussopimusten ja niiden tulkintakäytäntöjen pohjalta. Henkilökohtaista vapautta koskevien säännösten osalta hallituksen esityksessä viitataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja 6 artikloihin, kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9, 10 ja 14 artikloihin sekä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklaan.⁹⁶

Perustuslain 21 §:n kohdalla tulkinnallisen harmonisoinnin idea on kenties vieläkin olennaisempi. Säännöksen sisällön ymmärtäminen ilman Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ja sen ympärille kehittynyttä tulkintakäytäntöä olisi vaikeaa. Tämä yhteys säännöksen ja sopimusmääräyksen välillä tuodaan myös avoimesti esille, joskin hallituksen esityksessä ei tältä osin viitata tiettyihin nimeltä mainittuihin ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisuihin. Kaikki suomalaisessa säännöksessä käytetyt käsitteet

⁹³ Tarkemmin ihmisoikeuksien valtiosääntöistymisestä Veli-Pekka Viljanen 1996, s. 806–812.

⁹⁴ Veli-Pekka Viljanen (1996, s. 797), on arvioinut valvontatoiminnan institutionaalisen yhteyden luovan omalta osaltaan edellytyksiä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnalliselle harmonisoinnille.

⁹⁵ Scheinin 1999, s. 198.

⁹⁶ HE 309/1993 vp, s. 49.

kiinnitetään kuitenkin kansainväliseen tulkintakäytäntöön. Hallituksen esityksessä kuvataan varsin yksityiskohtaisesti esimerkiksi sitä, mitä ihmisoikeustuomioistuin ymmärtää käsitteillä ”muu riippumaton lainkäyttöelin” tai missä muissa asioissa riita- ja rikosasioiden lisäksi ihmisoikeussopimuksen 6 artikla turvaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin.⁹⁷

Käytännössä tällainen perusoikeussäännösten tulkinnan yhteys ei pyyhdy tilanteeseen, joka vallitsi vuonna 1995, vaan tulkinnallisen harmonisoinnin ideaan kuuluu omaksua tulkinnallista apua myös vastaisuudessa ja siten sitoa kansallinen tulkinta ihmisoikeustuomioistuimelle ominaiseen evolutiivisen tulkinnan periaatteeseen. Ihmisoikeussopimusta on tulkittava nykypäivän olosuhteiden valossa.⁹⁸ Olemassa olevien oikeuksien uudelleentulkintaa on hyödynnetty esimerkiksi ympäristöoikeuden parissa.⁹⁹

Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus on hyvä ymmärtää siten, että tulkinnallista yhteyttä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välillä ei saa unohtaa, koska tähän tulkinnallisen yhteyden perusideaan rakentuu suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Perustuslakivaliokunnan kohdalla vaatimus konkretisoituu muiden rajoitusedellytysten arvioinnin yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan on pohdittava perustuslain 74 §:n mukaisesti sen käsittelyssä olevia lakiehdotuksia ja muita asioita ottamalla huomioon kunkin vaatimuksen kohdalla riittävällä tavalla ihmisoikeusvelvoitteet ja niiden valvontaelinten tulkintakäytäntö.

4 IHMISOIKEUSVELVOITTEET JA POIKKEUSLAKIMENETTELYN RAJAT

Euroopan ihmisoikeussopimus ja Suomen muut kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat kotimaisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta edellyttäneet kansallisten ratkaisujen uudelleenarviointia. Keskeisenä haasteena on ollut saavuttaa ihmisoikeusmääräysten ja kansalliselle valtiosääntöperinteelle tyypillisten ratkaisujen välinen yhteensopivuus. Yksi ongelmallisimmista kohdista suomalaisessa valtiosäännössä on ollut meille vakiintunut laajamittainen poikkeuslakien käyttäminen.

⁹⁷ HE 309/1993 vp, s. 73–74.

⁹⁸ Ks. tarkemmin evolutiivisen tulkinnan mahdollisuuksista Jukka Viljanen 2003, s. 128–148.

⁹⁹ Ympäristöoikeuden tutkijoista Euroopan ihmisoikeussopimusta on hyödyntänyt mm. Kumpula 2004, s. 54–55, 145–188.

Poikkeuslakimenettelyn rajoja ihmisoikeusvelvoitteiden suhteen ovat pohtineet useat oikeustieteen tutkijat. Martin *Scheinin* on käyttänyt ilmaisua rajoitettu erillisysteesi. Ihmisoikeusmääräykset voidaan ottaa huomioon perustuslain tulkinnassa. Niiden vaikutus on siinä suhteessa perusoikeussäännöksistä erillistä, ettei edes perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen voida poiketa ihmisoikeussopimusten asettamista velvoitteista. Neliportaiseen malliinsa Scheinin on kirjannut viimeiseksi tilanteen, jossa ihmisoikeussopimus asettaa säätämisyjärjestyksestä riippumattoman ja siten ehdottoman esteen sellaisille kajoamisille, jotka eivät mahdu ihmisoikeussopimuksen määräysten hyväksymien rajoitusten piiriin.¹⁰⁰ Scheinin on suhtautunut myös hyvin varauksellisesti siihen, miten vanhan perusoikeussäännösten aikana säädetyt poikkeuslakeja voitaisiin aukkoteorian mukaisesti perusoikeusuudistuksen jälkeen käyttää oikeuttamaan tavallisella lailla tehtyjä poikkeuksia perusoikeussäännöstöön. Ainoastaan tilanteet, joissa perusoikeusuudistuksen esityöt osoittavat poikkeuslain hyväksyttävänä järjestelynä, oikeuttaisivat käyttämään aukkot teoriaa yli perusoikeusjärjestelmän uudistamisen.¹⁰¹

Ikka *Saraviita* on vastaavasti todennut, että perustuslain voima ei kuitenkaan ulotu niihin kansainvälisiin velvoitteisiin, joihin Suomi on kansainvälisoikeudellisesti pätevällä tavalla sitoutunut. Tässä yhteydessä Saraviita viittaa kansainvälisoikeudellisten sopimusten ratifiointiin.¹⁰²

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä on löydettävissä useita viittauksia ihmisoikeussopimuksiin ja niiden tulkintakäytäntöön kansallista perusoikeustulkintaa tukevana argumentteina. Huomattavasti harvinaisempia ovat kotimaiset tulkintakannanotot, joissa perustuslakivaliokunta on pohtinut jotain yksittäistä ongelmaa keskeisesti ihmisoikeusnäkökulmasta.

Nuorisorangaistusta koskeva lakiehdotus muodostaa mielenkiintoisen poikkeuksen pääsääntöön. Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan kantaa lausunnoissa 59/2001 vp ja 34/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan kannan pohjalta nuorisorangaistuskokeilusta päätettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä vuonna 2001. Kyseessä on harvinainen tilanne tuoreessa tulkintakäytännössä, koska perustuslakivaliokunnan käytäntöön on vakiintunut oppi poikkeuslakien välttämisen periaatteesta. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt tätä periaatetta muun muassa lausunnossa PeVL 1a/1998 vp

¹⁰⁰ Scheinin 1991, s. 302

¹⁰¹ Scheinin, Lakimies 5–6/1996, s. 822. Scheinin mainitsee mahdollisena esimerkkinä poikkeuslakina säädetyt valmiuslain (1080/1991).

¹⁰² Saraviita 2000, s. 352.

ja mietinnössä PeVM 10/1998 vp. Valiokunta on korostanut, että uusien puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä tulee välttää.¹⁰³

Nuorisorangaistusmenettelyä koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 59/2001 vp) valiokunta huomautti poikkeuslakimenettelyä käyttöö pohtiessaan siitä, että hallituksen esityksen tarkoittama sääntely on altis ihmisoikeussopimuksiin pohjautuville valvonta-arvioinneille. Perustuslakivaliokunta viittasi nimenomaisesti KP-sopimuksen 26 artiklaan ja esimerkkinä mainittiin tapaus *Kavanagh v. Irlanti*.¹⁰⁴ Samalla valiokunnan lausunnossa esitettiin toive muuttaa lakiesitystä siten, että KP-sopimuksen näkökulmasta nuorisorangaistuskokeiluun liitettävät epäilyt poistuisivat. Valiokunta suositti myös lyhentämään kokeilun kestoa. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että poikkeuslakimenettely oli asiassa mahdollinen, kun vaihtoehtona olisi ollut koko kokeilusta luopuminen. Lakiesitys hyväksyttiin lakivaliokunnan mietinnön (LaVM 24/2001 vp) mukaisesti. Laki hyväksyttiin kiireellisenä perustuslain 73.2 §:n mukaisessa järjestyksessä ja laki (1471/2001) tuli voimaan kolmeksi vuodeksi 1.1.2002 alkaen eli se oli voimassa vuoden 2004 loppuun asti.

Nuorisorangaistuskokeilun vakainaistamista koko maassa koskeva hallituksen esitys (HE 10/2004 vp) arvioitiin myös perustuslakivaliokunnassa. Tämä johtui keskeisesti siitä, että voimaantulo- ja siirtymäjärjestelyt poikkesivat hallituksen esitykseen sisältyneistä ehdotuksista. Ongelmallista oli se, että lakiehdotuksessa voimaantulo esitettiin porrastettavaksi siten, että ensimmäisen puolen vuoden aikana laki olisi voimassa vain aikaisemman kokeilulain soveltamisalueella ja koko maahan sääntelyä olisi sovellettu vasta 1.7.2005 alkaen. Vuoden 2004 lausunnossa (PeVL 34/2004 vp) poikkeuslakien välttämisen periaate on selkeästi esillä. Valiokunta muistutti aikaisemmasta ehdotuksestaan, jolla laki olisi saatettu koskemaan koko maata. Tällöin laki oli voitu säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta otti entistä tiukemman linjan poikkeuslakien välttämiseen, kun se joutui toiseen kertaan pohtimaan nuorisorangaistuskokeilun säätämistä. Perustuslakivaliokunnan mukaan sinänsä vähäiset taloudelliset syyt eivät muodosta hyväksyttävää perustetta poikkeuslakime-

¹⁰³ Ks. yleisesti asiasta Veli-Pekka Viljanen, *Lakimies* 6–7/1999, s. 961–972.

¹⁰⁴ Ks. Communication No. 819/1998, *Joseph Kavanagh v. Ireland*. Siinä valittajaa syytettiin erikoistuomioistuimessa (Special Criminal Court) ja ihmisoikeuskomitea katsoi, että valittajan 26 artiklan mukaisia oikeuksia oli loukattu. Valtio ei ollut osoittanut järkeviä ja objektiivisia perusteita.

nettelyn käyttämiselle. Erityisesti valiokunta viittasi siihen, että poikkeuslain säätäminen olisi tässä tapauksessa sääntelyn ihmisoikeuskytkentöjen vuoksi lisäksi erityisen ongelmallista.

Perustuslakivaliokunta ei siis hyväksynyt poikkeuslain säätämistä, vaan katsoi lakiehdotuksen olevan mahdollista tulla hyväksytyksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ja siten, että nuorisorangaistussääntely ulottuu koko maahan samanaikaisesti. Tämä huomautus otettiin tosissaan myös lakivaliokunnassa, jonka mietinnössä (LaVM 11/2004 vp) todettiin, ettei lain soveltamisen alueellinen rajaaminen uuden lain voimaantulon jälkeen ole tarkoituksenmukaista eikä perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjen yhdenvertaisuusnäkökohtien kannalta myöskään mahdollinen.

Poikkeuslakien välttämisen periaate ilmenee myös naamiointikieltoa koskevassa lausunnossa (PeVL 26/2004 vp), jota käsiteltiin tarkemmin suhteellisuusvaatimuksen yhteydessä (ks. edellä 3.6). Ihmisoikeussopimuksen ja perusoikeuksien tulkinnallista harmonisointia edustavassa lausunnossa perustuslakivaliokunta päätyy lopulta korostamaan, että ”[p]oikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä (PeVM 10/1998 vp, s. 22–23). Naamiointivälineiden hallussapidon kriminalisoinnille ja hallussapitokiellon valvomiseksi ehdotetuille tarkastusvaltuuksille ei valiokunnan mielestä ole tällaisia syitä”.¹⁰⁵

Perustuslakivaliokunnan kannanotot tuovat esille oikeusjärjestelmän perustavan ristiriidan, joka sisältyy mahdollisuuteen säätää poikkeuslakeja. Vaikka Suomi on sitoutunut kansainvälisiin velvoitteisiin, niitä voidaan joissain tilanteissa päättää tietoisesti rikkoa. Yksittäinen nuorisorangaistusohjelma konkretisoi ongelman, joka ei katoa, mutta joka voidaan järkevällä ja tarpeen vaatiessa tiukalla linjalla pitää kontrollissa. Valiokunnan on pidettävä yllä vielä tavallistakin tiukempaa linjaa poikkeuslakien käyttöön, kun niillä puututaan ihmisoikeussopimuksessa turvattuun oikeuteen. Valiokunnan kannanotto naamiointikiellon kohdalla on toivottavasti suuntaa antava.

¹⁰⁵ PeVL 26/2004 vp, s. 5/II.

5 PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN KANSAINVÄLISTEN IHMISOIKEUSVELVOITTEIDEN VALVONTAA KOSKEVAT LINJAUKSET

Perustuslakivaliokunnan määrittelemät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat vahvistaneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen asemaa valiokunnan tulkintakäytännössä. Rajoitusedellytyksiä koskevat tulkintakannanotot tarjoavat mahdollisuuden kuvata tulkintakäytännössä esiintyviä yleisiä linjauksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkityksestä kansallisessa perusoikeustulkinnassa. Edellä viitattiin nimenomaisesti kahteen valiokunnan lausuntoon (PeVL 17/1998 vp ja PeVL 23/1997 vp), joiden pohjalta voitaisiin perustella ajatusta perus- ja ihmisoikeustulkinnasta yhtenä kokonaisuutena. Veli-Pekka Viljasen mukaan kyseiset lausunnot ilmentävät sitä, että valiokunta on irrottautunut perus- ja ihmisoikeusarvioinnin erillisyyden ajatuksesta rajoitusperusteiden hyväksyttävyyden osalta (ks. luku 1).

Aikaisemmassa lausunnossa (PeVL 23/1997 vp) perustuslakivaliokunta käsitteli oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia ja seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamista. Ihmisoikeussopimuksen vaikutukset tulevat näkyville silloin, kun valiokunta käsittelee esityksessä olevaa säännöstä, joka koskee julkista kehottamista rikokseen. Valiokunnan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapausartiklaan liitetyn rajoituslausekkeen sisältämät rajoitusperusteet ovat hyväksyttäviä myös hallitusmuodon 10 §:n (nyk. PL 12 §) kannalta. Samoin todetaan uskonrauhan häiritsemistä koskevan säännöksen kohdalla. Perustuslakivaliokunnan lausunto 17/1998 vp käsittelee puolestaan rajavartiolaitosta koskevaa hallituksen esitystä. Lausunnon alussa todetaan, että rajavartiolaitoksen toimivaltuudet kohdistuvat moniin perusoikeuksiin. Tehtävät liittyvät yleisesti ottaen painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, joiden olemassaoloa perusoikeusrajoituksen pitäminen hyväksyttävänä edellyttää. Tässä yhteydessä valiokunta viittasi näistä intresseistä muodostuviin perusteisiin, joiden nojalla ihmisoikeussopimuksen yksityis- ja perhe-elämän suojaa koskevan rajoituslausekkeen mukaan sallitaan puuttumiset sopimuksessa taattuun suojaan.

Yhteys ihmisoikeussopimuksen ja perusoikeuksien välillä on kieltämättä valiokunnan kannanotoissa muodostettu, mutta tarkastelluissa lausunnoissa ihmisoikeussopimuksen nimenomainen yhteys on rajattu vain rajoitusperusteiden määrittelyyn. Laajempaa koko rajoitustestiä kantavaa yhteistä perus- ja ihmisoikeustulkintaa ei näistäkään lausunnoista ole löydettävissä kuin rivien välistä. Valiokunnan tuoreemman käytännön analyysia on jo

esitelty edellä yleisten rajoitusedellytysten yhteydessä. Lausuntokäytännön perusteella voidaan antaa muutamia yleisiä linjauksia ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien tulkinnasta.

Kokonaisuutena arvioituna perustuslakivaliokunnan kannanotoista on löydettävissä kaksi toisistaan poikkeavaa tapaa perustaa arviointi ihmisoikeussopimukseen ja sen tulkintakäytäntöön. Toisaalta on vahvasti yleisen tason näkökulmaa korostava linja, joka rakentuu sopimuksen tulkintaan liittyvien yleisten oppien varaan. Näille tulkintakannanotoille on tyypillistä yksilöimättömät viittaukset ihmisoikeussopimuksen tulkintaan. Myös toinen hieman harvinaisempi ryhmä tulkintakannanottoja on paikannettavissa analysoimalla tulkintakäytäntöä. Tähän toiseen ryhmään kuuluvissa kannanotoissa ihmisoikeustuomioistuimen yksilöidyistä ratkaisuisista johdetaan tulkinnallista tukea käsitykselle siitä, mitä ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain turvaama oikeus pitää sisällään.

Tyypillinen esimerkki yksilöimättömään ihmisoikeussopimuksen tulkintaan perustuvasta tulkintakannanotosta on suhteellisuusvaatimuksen yhteydessä (luvussa 3.6) tarkemmin käsitelty naamioitumiskieltoa koskevaan hallituksen esitykseen (HE 81/2004 vp) annettu lausunto (PeVL 26/2004 vp). Perustuslakivaliokunta rakensi lausunnossaan argumentaatiotaan siten, että ihmisoikeussopimuksen rajoituslausekkeen tulkinta nousee etualalle. Tyypillistä naamioitumiskieltoa koskevassa perustuslakivaliokunnan kannanotossa on tietty yleisluonteisuus suhteessa lakiehdotusten yhteensopivuuteen kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöä ei lausunnossa nimenomaisesti yksilöidä, vaan viittaus ihmisoikeussopimukseen ja sen määräysten sisältämien rajoituslausekkeiden tulkintaan kohdistui sopimuksen tulkinnan yleisiin oppeihin.

Samaan ryhmään voidaan lukea suurin osa valiokunnan tekemistä lausunnoista, joissa viitataan nimenomaisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Esimerkiksi lausunnossa PeVL 49/2004 vp (lakiehdotus majoitus- ja ravitsemistoiminnasta) valiokunta huomauttaa perustuslain 21 §:ään sisältyvästä vaatimuksesta, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Samalla valiokunta viittaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan. Sopimusmääräyksen mukaan jokaisella, jonka oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Toista ääripäätä – tulkintakannanottoa, johon sisältyy yksilöity viittaus kansainvälisten valvontaelinten ratkaisuihin – edustaa parhaiten perustuslakivaliokunnan lausunto uuden ulkomaalaislain yhteydessä. Lausunnos-

sa (PeVL 4/2004 vp) valiokunta ottaa kantaa useaan hallituksen esityksestä nousevaan ongelmaan ja hyödyntää arvioinnissa Strasbourgin tulkintakäytäntöä. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin johdetaan erityisesti tulkinnallista tukea käsitykselle siitä, mitä ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan turvaama perhe-elämän suoja sisältää. Valiokunta lähtee arvioimaan lakiehdotusta ottamalla tarkasteluun esimerkkinä tapauksen *Ahmut v. Alankomaat*, 28.11.1996, jossa tulkitaan perhe-elämän suojan ulottuvuutta perheen yhdistämistä koskevilla tilanteilla. Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä on tuotu esille, että valtion velvoitteiden laajuuteen vaikuttavat kulloisenkin asian tosiseikat, henkilöiden erityisolosuhteet ja yleinen etu. Lisäksi valiokunta mainitsi tuomioistuimen tutkittavaksi ottamista koskevan ratkaisun *P.R. v. Alankomaat* (7.11.2000, Appl. no. 39391/98), jossa ihmisoikeustuomioistuin ei katsonut perheen yhdistämisen estymisen loukanneen valittajan oikeuksia. Ihmisoikeustuomioistuin viittasi ratkaisussa siihen, että yksittäistapauksessa on otettava huomioon vanhemman ja hänen alaikäisen lapsensa yhteinen etu.

Tärkein valiokunnan ihmisoikeussopimuksen tulkinnasta tekemä huomio perustuu viittaukseen, jossa mainitaan ihmisoikeustuomioistuimen tapaus *Nasri v. Ranska* (13.7.1995). Perustuslakivaliokunta on huolissaan tilanteista, joissa laki ei mahdollista oleskeluluvan myöntämistä muullekin omaiselle kuin suomalaisessa määritelmässä ydinperheeseen kuuluvalla. Lakiesityksen 37 §:n perusteella perheenjäsen oli aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi. Alaikäisen lapsen kohdalla ainoastaan lapsen huoltaja täyttää perheenjäsenen kriteerit. Valiokunnan mielestä oikeus perhe-elämään toteutuu täysimääräisesti vain, jos alaikäisen sisarukset määritellään perheenjäseniksi tilanteessa, jossa he ovat asuneet yhdessä, ja he ovat lapsen ainoat elossa olevat läheiset.

Tällä kannanotolla oli keskeinen merkitys siihen, että ulkomaalaislain 52 §:ään laadittiin uusi neljäs momentti. Tähän momenttiin otettiin nimenomainen säännös, jonka mukaan yksin tulleen alaikäisen ulkomailla asuville alaikäisille sisaruksille myönnetään jatkuva oleskelulupa. Edellytyksiksi asetettiin, että sisarukset ovat asuneet yhdessä eivätkä heidän vanhempansa ole elossa. Lisäksi oleskeluluvan myöntämisen tulee olla lasten edun mukaista. Hallintovaliokunta viittasi lasten edun kohdalla siihen tosiasiaan, että lasten käyttöä maahanmuuton välineenä tulee ehkäistä. Yksin liikkuvien lasten turvallisuuteen ja hyvinvointiin kohdistuu uhkia. Valiokunta nimenomaisesti mainitsee tarpeen ehkäistä lapsikauppaa, lasten salakuljetusta ja lasten kaikenlaista hyväksikäyttöä.¹⁰⁶ Sen sijaan hallinto-

¹⁰⁶ HaVM 4/2004 vp, s. 13

valiokunta ei lähtenyt muuttamaan ulkomaalaislain vakiintunutta perheen käsitettä.¹⁰⁷

Toinen esimerkki varsin yksityiskohtaisesta viittauksesta ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön löytyy perustuslakivaliokunnan työtömyysturvallakia koskevasta lausunnosta (PeVL 46/2002 vp). Sen yhteydessä perustuslakivaliokunta muistuttaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä ja erityisen pulmallisina seikkoina lausunnossa nostetaan esille intressiperustaiset edustukset asioita päättävissä lautakunnissa. Valiokunta viittaa erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratkaisuun asiassa *Langborger v. Ruotsi* (22.6.1989), jossa kahden tuomioistuimen maallikkojäsenen objektiiviseen puolueettomuuteen vaikutti se, että kyseiset henkilöt oli valittu tiettyjen etujärjestöjen edustajina. Tarkempi kuvaus tapauksesta oli laitettu valiokunnan lausunnossa alaviitteeseen.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulisi ehdottaa lausumaa, jossa edellytetään intressiedustuksen tarkoituksenmukaisuuden selvittämistä. Tällaista lausumaa ei kuitenkaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (StVM 43/2002 vp) esiinny. Perustuslakivaliokunnan puuttuminen intressiedustukseen liittyvään problematiikkaan on sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä sivuutettu. Valiokunta on ainoastaan keskittynyt samaan kohtaan liittyvään vaatimukseen, että tiettyissä tilanteissa tulisi antaa kirjallinen päätös.¹⁰⁸

Ihmisoikeussopimuksen ja ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön suhde perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on ollut hyvin läheinen. Valiokunnan käytännöstä kaikkein konkreettisimmat esimerkit eurooppalaisen tulkintakäytännön hyödyntämisestä löytyvät nimenomaisesti sellaisiin lakiehdotuksiin kohdistuneista lausunnoista, joilla on uudistettu tuomioistuinjärjestelmää. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 35/2002 vp) hallituksen esitykseen, joka piti sisällään valitusta hovioikeuteen ja valitusasian käsittelyä hovioikeudessa koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten muuttamisen, ilmentää vahvaa tulkinnallista yhteyttä perustuslain 21 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan välillä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon ulkoasuun kuuluvat myös tällä kertaa alaviitteet, joissa painottuu Matti Pellon-

¹⁰⁷ HaVM 4/2004 vp, s. 11

¹⁰⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa intressiedustukseen ja samalla tarkentanut Langborger-tapauksen kantaansa viimeksi tapauksessa *AB Kurt Kellermann v. Ruotsi*, 26.10.2004. Tapauksessa myös Suomen hallitus oli aktiivisesti tukemassa Ruotsin kantaa siitä, ettei työtuomioistuimen intressiedustus ole ongelmallinen puolueettoman tuomioistuimen vaatimuksen kannalta. Valtioiden kanta voitti. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi äänin 5–2, ettei sopimuksen 6 artiklaa ollut loukattu.

pään kommentaari Euroopan ihmisoikeussopimus. Lisäksi lausunnossa viitataan myös ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun *Tierce ym. v. San Marino* (25.7.2000, tuomion kohta 95). Tämän perusteella valiokunta toteaa:

”Esimerkiksi valituslupamenettely tai pelkästään oikeuskysymysten ratkaisemista varten järjestetty menettely voi täyttää artiklan vaatimukset, vaikka valittajalle ei annettaisikaan mahdollisuutta tulla henkilökohtaisesti kuulluksi muutoksenhakutuomioistuimessa. Asiaa ei toisaalta voida ratkaista antamatta syytetylle mahdollisuutta esittää todisteita syyttömyytensä tueksi, jos muutoksenhakutuomioistuin tutkii asian sekä tosiseikkojen että oikeuskysymysten kannalta ja arvioi syyllisyyskysymystä kokonaisuudessaan.”

Kyseisessä sanmarinolaistapauksessa ihmisoikeustuomioistuin päätyi vastaavaan kantaan kuin tunnetussa ruotsalaistapauksessa *Ekbatani* (26.5.1988). Sen yhteydessä ihmisoikeustuomioistuin arvioi, että kokonaisuutena tarkastellen Ruotsin järjestelmässä ei ollut mitään suullisen käsittelyn puuttumista puoltavia erityispiirteitä, joten ihmisoikeussopimuksen määräyksiä oli loukattu.

Samanlaisia kommentteja oikeussuojakeinojen olemassaoloon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyen löytyy muistakin perustuslakivaliokunnan lausunnoista. Ihmisoikeussopimuksen 13 artikla sisältää oikeuden tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin. Tutkiessaan ehdotusta pakolaisdirektiiviksi valiokunta hyödynsi lausuntonsa (PeVL 10/2002 vp) perusteluissa kahta tärkeää ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskevaa ratkaisua. Ensinnäkin väite todella olemassa olevasta kidutuskiellon vastaisen kohtelun uhasta on tutkittava puolueettomasti ja tarkasti, ja samoin sopimuksen 13 artiklasta voidaan johtaa myös vaatimus mahdollisuudesta täytäntöönpanon lykkäykseen (*Jabari v. Turkki* 11.7.2000, kohta 50). Lisäksi valiokunta viittaa tapaukseen *Conka v. Belgia* (5.2.2002). Sen perusteella sopimuksen 13 artiklasta aiheutuu vaatimus, että oikeussuojakeinon avulla tulee kyetä estämään täytäntöönpano, joka olisi vastoin ihmisoikeussopimusta ja jonka vaikutukset olisivat mahdollisesti peruuttamattomia. Valiokunta päätyykin huomauttamaan näillä perusteilla, että on ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vastaista panna täytäntöön päätös ennen kuin kansalliset viranomaiset ovat selvittäneet, onko täytäntöönpano sopusoinnussa ihmisoikeussopimuksen kanssa. Näiden huomautusten vaikutuksia unionin päätöksentekoprosessissa on vaikea todentaa. Pakolaisasemaa koskevaa menettelyä määrittelevä alustava direktiiviehdotus (Procedures directive) uusittiin viimeksi 9.11.2004 (14203/04 LI-

MITE ASILE 64).¹⁰⁹ Aikaisemmin neuvosto oli jo päättänyt pakolaisten määrittelyä koskevasta direktiivistä eli pakolaismääritelmädirektiivistä (Qualification directive), joka on tarkoitus saattaa voimaan osaksi unionin jäsenmaiden kansallista lainsäädäntöä 10.10.2006 mennessä (29.4.2004, 2004/83/EY, EUVL 304, 30.9.2004)¹¹⁰.

Valiokunnan lausuntojen kahden perusmallin välille on toivottavasti löytymässä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnan yhteyttä korostava ratkaisu. Ihmisoikeustutkijan näkökulmasta jälkimmäistä mallia – yksilöityihin viittauksiin perustuva – on pidettävä kansallisen ja kansainvälisen tason vuorovaikutusta korostavana ja siten onnistuneempuna vaihtoehtona. Tällainen tulkintatapa ei nähdäkseni vaaranna mahdollisuutta kansallisesti omaperäiseen perusoikeusjärjestelmään. Suomalaiseen järjestelmään kuuluu jo nykyisin useita eurooppalaisella tulkinnalle tuntemattomia osia, jotka mahdollistavat pitemmälle menevän perusoikeussuojan. Perustuslakivaliokunnan on lausunnoillaan hoidettava oma osuutensa ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön huomioinnosta. Vasta ratkaisukäytäntöön otetut yksilöidyt viittaukset osoittavat, että myös perustuslakivaliokunnalle ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöllä on oikeasti tärkeä merkitys.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa olen tarkastellut Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaikutuksia suomalaiseen perusoikeusdoktriiniin. Yleisten oppien rakentaminen Euroopan ihmisoikeussopimuksen varaan perusoikeus uudistuksen yhteydessä on sitonut suomalaisen perusoikeusjärjestelmän pysyvästi vuorovaikutukseen Strasbourgin ihmisoikeustuomioistuimen kanssa. Kriittinen tutkimus tämän tulkinnallisen harmonisoinnin vaikutuksista paljastaa sekä onnistumiset että puutteet.

Ihmisoikeussopimus tuli voimaan vuonna 1990. Samalla alkoi kotimaisen valtiosääntöoikeuden uusi aikakausi. Jaksoa on osuvasti kuvattu suomalaisen oikeusjärjestelmän murroskautena. Se on nähtävä erityisesti kansallista perusoikeuskeskustelua avartavana vaiheena. Ulkoinen ”pakko” avasi

¹⁰⁹ [Http://register.consilium.eu.int/pdf/fi/04/st14/st14203.fi04.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/fi/04/st14/st14203.fi04.pdf)

¹¹⁰ Neuvoston direktiivi 2004/83/EY, kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä.

silmät lainsoveltamis- ja säätämistasolla tuoden näkyville kotimaiseen järjestelmään pesiytyneet puutteet. Voidaan hyvin epäillä, ettei esimerkiksi irtautuminen poikkeuslakikulttuurista olisi tapahtunut ilman tällaista ulkopuolista virikettä. Myös ihmisoikeusasioihin suhtautuminen ei olisi saanut samanlaista vakavuutta ilman taustaa, jossa Suomen piti tavoitella eurooppalaista tasoa esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten saavuttamiseksi.

Ihmisoikeussopimuksen ratifioimisen aikaan ei ollut vielä nähtävissä kaikkia sopimuksesta aiheutuvia vaikutuksia. Esimerkiksi tottuminen suomalaiselle oikeuskulttuurille vieraaseen case law -pohjaiseen järjestelmään vei aikansa. Monilta osin tuolloin esitetty näkemys ihmisoikeussopimuksen ja sen valvontaelinten tulkintakäytännön asemasta edellyttää päivittämistä. Kotimaiseen doktriiniin on vakiintunut silloista vahvempi käsitys *pacta sunt servanda* -maksimiin perustuvasta ihmisoikeussopimuksen valtion sisäisestä asemasta, jossa vaikuttaa keskeisenä tekijänä presumptio-periaate. Tämän mukaan lainsäätäjä ei voi tietoisesti säätää Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa ristiriidassa olevaa lakia. Tätä linjaa on tukenut poikkeuslakien välttämisen periaatteen omaksuminen keskeiseksi kansallista perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontaa leimaavaksi opiksi.

Ihmisoikeustuomioistuimen perusteluille on ollut käyttöä suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä. Samalla voidaan kriittisesti todeta, että käytettävissä olevia mahdollisuuksia ei ole riittävästi hyödynnetty. Perustuslakivaliokunnan viittaukset ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin ovat muuttuneet alun yleisviittauksista ajoittain hyvinkin täsmällisiin mainintoihin. Toisaalta yksittäisiin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin viitataan edelleen turhan pienessä osassa valiokunnan lausuntoja. Perustuslakivaliokunnan suorittamassa perusoikeustulkinnassa on myös luontevaa mennä tietyissä tilanteissa ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaa pitemmälle. Ihmisoikeustuomioistuimen noudattamaan harkintamarginaali-oppiin ei voida vedota kansallisessa valvonnassa.

Tulkinnallista harmonisointia edistävää tulkintakäytäntöä on muodostunut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten soveltamisen kautta. Perusoikeusuudistuksessa kirjattiin perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset seitsemän vaatimuksen listaksi. Näiden vaatimusten myötä perusoikeustulkintaan muodostui sisäänrakennettu yhteys ihmisoikeussopimuksen tulkintaan. Erityisen tärkeä harmonisointia edistävä vaikutus on ollut vaatimuksilla rajoitusten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoitusten hyväksyttävyydestä, suhteellisuudesta, oikeusturvasta ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuudesta.

Valiokunnan lausuntojen ja mietintöjen tarkempi analyysi paljastaa, että ihmisoikeussopimuksen hyödyntäminen osana kansallista perusoikeustulkintaa ei välttämättä ilmene nimenomaisina viittauksina ihmisoikeussopimukseen tai ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön. Perusoikeus uudistuksen yhteydessä suoritettua integrointia ei tuoda kaikissa kannanotoissa julki, vaan se jää luettavaksi yksittäisen perustuslakivaliokunnan lausunnon tai mietinnön rivien välistä. Esimerkiksi kansallinen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusdoktriini on saanut vahvoja vaikutuksia ihmisoikeustuomioistuimen tapauksissa Huvig ja Kruslin tekemistä tulkintalinjauksista.

Ennustus siitä, että perustuslakivaliokunta tarkastelisi lakiehdotuksia entistä useammin myös ihmisoikeussopimusten näkökulmasta, on kiistämättä toteutunut. Sen sijaan tällaisen tarkastelun systemaattisuuden suhteen on jäänyt toivomisen varaa. Ihmisoikeussopimukseen viitataan edelleen hyvin valikoivasti. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä hyödynnetään tietyissä yleisissä tulkintakysymyksissä, mutta kenties tiiviin lausuntotahdin seurauksena perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut aikaa syventyä kuin ajoittain myös yksilöityihin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin. Silloin kun perustuslakivaliokunnalla on ollut aikaa syventyä ja hyödyntää ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä, on lakiehdotusten muuttaminen vastaamaan paremmin ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia onnistunut. Näin tapahtui esimerkiksi silloin, kun valiokunta lausui hallituksen esityksestä uudeksi ulkomaalaislaiksi (PeVL 4/2004 vp).

Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä voidaan hyödyntää perustuslakivaliokunnan toiminnassa vastaisuudessakin monella tavalla. Valiokunnan esittämät toiveet muihin suuntiin edellyttävät johdonmukaisuuden vuoksi myös omaa aktiivista eurooppalaisen tulkinta-aineiston hyödyntämistä. Vaikka valiokunnan käytännössä on paljon positiivisia esimerkkejä perusoikeuksien tulkinnasta ihmisoikeussopimuksia onnistuneesti hyödyntäen, voidaan nähdäkseni esittää perusteltu huoli siitä, että valiokunta ei aina ehdi riittävän tarkasti seurata ihmisoikeustuomioistuimen tulkintalinjan kehittymistä. Uudistunut tulkinta voi jäädä kansallisessa käytännössä huomaamatta, jos ihmisoikeussopimukseen viittaaminen on liian satunnaista ja sitä ei suoriteta systemaattisesti kaikkien kannanottojen kohdalla.

Perustuslakivaliokunta sitoutui perusoikeus uudistuksen yhteydessä ihmisoikeussopimusten velvoitteiden ja perusoikeusjärjestelmän kiinnittämiseen tulkinnallisesti toisiinsa. Tulkinnalliseen harmonisointiin pyrittäessä vaaditaan paitsi ihmisoikeussopimusviittausten lisäämistä valiokunnan omaan tulkintakäytäntöön myös valtioneuvostoon ja sen lainvalmistelijoihin suunnattua ohjeistusta ihmisoikeussopimuksista johdettavista vel-

voitteista. Tärkeässä asemassa ovat valiokunnan käyttämät asiantuntijat ja se miten aktiivisesti he hyödyntävät lausunnoissaan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöä. Jotta valiokunta perustuslain 74 §:n mukaisesti myös käytännössä toteuttaisi yhtenäisen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvonnan ideaalia, ei tulkintakäytännössä saa kiireen tai muun vastaavan käytännön syyn perusteella ohittaa Euroopan ihmisoikeussopimusta ja ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöä.

LÄHTEET

- Cameron, Iain*: National Security and the European Convention on Human Rights. De lege. Juridiska fakulteten i Uppsala, Årsboken. Iustus Förlag, Uppsala 2000.
- van Dijk, Peter – van Hoof, G. J. H.*: (in collaboration with A. W. Heringa, J. G. C. Schokkenbroek, B. P. Vermeulen, M. L. W. M. Viering, L. F. Zwaak): Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. 3. ed. Kluwer, The Hague – London – Boston 1998.
- Hallberg, Pekka*: Oikeusturva (PL 21 §), teoksessa Pekka Hallberg ym.: Perusoikeudet. WSLT 1999, s. 651–666.
- Hanski, Raija – Scheinin, Martin* (eds.): Leading Cases of the Human Rights Committee. Jyväskylä 2003.
- Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Iura Nova, Jyväskylä 2000.
- Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus. Valtiosäännön yleisiä kysymyksiä. Kolmas, laajennettu ja uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2003.
- KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö.
- Kumpula, Anne*: Ympäristö oikeutena. Jyväskylä 2004.
- Lämsineva, Pekka*: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Jyväskylä 2002.
- Manninen, Sami*: Hallitusmuodon uusi sananvapaussäännös, teoksessa Kaarle Nordenstreng (toim.): Sananvapaus. Juva 1996, s. 17–31.
- Ojanen, Tuomas*: Oikeustapauskommentti, KKO 2004: 26. Lakimies 5/2004, s. 911–928.
- Ovey, Clare – White, Robin C. A.*: Jacobs & White European Convention on Human Rights. Third edition, Oxford University Press. Oxford 2002.
- Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. 3. uudistettu painos, Jyväskylä 2000.
- Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. 4. uudistettu painos, Jyväskylä 2005.
- Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö*, oikeusministeriön lainvalmisteluosasto 2/1993.
- Raitio, Juha*: EU:n kehitys, periaatteet ja tavaroiden vapaa liikkuvuus, Helsinki 2004.
- Rosas, Allan*: Finland, teoksessa Robert Blackburn & Jörg Polakiewicz (eds.): Fundamental Rights in Europe. The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950–2000, s. 289–312. Oxford University Press 2001.
- Salminen, Janne*: Täysivaltaisuudenrajoituksesta täysivaltaisuuden käyttöön – Havaintoja valtiosääntöisen täysivaltaisuuskäsityksen muutoksesta. Lakimies 7–8/2004, s. 1318–1339.
- Saraviita, Ilkka*: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2000.

- Scheinin, Martin:* Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.
- Scheinin, Martin:* Poikkeuslait ja perusoikeusuudistus. Lakimies 5–6/1996, s. 816–831.
- Scheinin, Martin:* Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä, teoksessa Pekka Hallberg ym.: Perusoikeudet. WSLT 1999, s. 189–203.
- Schokkenbroek, J. G. C.:* Toetsing aan de vrijheidsrechten van het europees verdrag tot Bescherming van de Rechten van de mens. W. E. J. Tjeenk Willink Zwolle 1996.
- Tiilikainen, Teija – Helander, Petri – Heliskoski, Joni:* Euroopan perustuslaki. Helsinki 2005.
- Viljanen, Jukka:* The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law, A Study of the Limitation Clauses of the European Convention on Human Rights. Tampere 2003.
- Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSLT 2001.
- Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5–6/1996, s. 788–815.
- Viljanen, Veli-Pekka:* Poikkeuslakien välttämisen periaate. Lakimies 6–7/1999, s. 961–972.
- Wiberg, Matti:* Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. Lakimies 6/2003, s. 967–991.

Jukka Viljanen

APPLICATION OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS IN THE CONSTITUTIONAL LAW COMMITTEE OF THE FINNISH PARLIAMENT

The Constitutional Law Committee of the Parliament has an important task of supervising the constitutionality of laws in the Finnish legal system. The Finnish system is based on the control of the constitutionality of Government bills during the legislative phase. The Constitutional Law Committee, not the Courts like in many other European states, has a key role in determining the constitutionality of laws. In addition to supervising whether the bills are in accordance with domestic fundamental rights, the Committee also examines whether the bills are in accordance with the international human rights obligations (Section 74 of the Constitution). The most important human rights treaty in that regard is the European Convention on Human Rights (CETS 5). Finland ratified the Convention 10.5.1990.

This study concentrates on the effects of the European Convention on Human Rights and the case-law of the European Court of Human Rights within the national constitutional system. During the fifteen years period, from 1990 onwards, the Finnish legal system has witnessed major developments in relation to the application of the Convention and the case-law. The study examines the integrated model of basic rights and international human rights protection in light of the Committee's reports and statements. It focuses on the main question of whether this supervisory system has developed towards an integrated model or are there still two separate protection systems.

The study first examines the opinions of the Constitutional Law Committee related to the status of the European Convention on Human Rights. The old-fashioned views related to the status of the Convention and especially related to status of the Strasbourg case-law need to be updated from those taken in 1990. E.g. the *lex posterior* rule does not apply to the conflict between the Convention and national legislation. The rule of presumption has been commonly recognised among Finnish legal scholars. There are also permanent elements in the early statements which have provided a solid foundation for later practice. Especially the principle of "human rights friendly interpretation" has been generally accepted to form the basis of legal interpretation in Finland.

The major part of the study concentrates on the influence of the Convention at the level of general doctrines. The 1995 Fundamental rights reform was based on the harmonisation between Finnish and international human rights systems. The starting point of the harmonisation was the formulation the Fundamental Rights Chapter of the Constitution according to international treaties. Secondly the Constitutional Law Committee introduced criteria of seven requirements on the limitation of rights. These are requirements of (a) parliamentary legislation, (b) precision and definition, (c) legitimacy, (d) proportionality, (e) non-violation of the core of a basic right, (f) due protection under the law, and (g) compliance with human rights obligations. The limitation clauses under the European Convention on Human Rights and the related case-law provide a basis to several of these requirements. This co-operation and interaction between the European and national level general doctrines can be observed in light of the practice of the Constitutional Law Committee.

The lawfulness and necessity requirements are essentially same under both the Finnish and the European general doctrines. Even the formulations of the doctrines refer to same terminology e.g. pursuing a pressing social need. However, some kind of a cautious attitude is needed while using certain interpretative elements and transferring them from one interpretative context to another. One of the problematic concepts in this regard is the margin of appreciation doctrine used frequently by the European Court in its necessity test. It should not be applied at the national context.

There are also elements in the Finnish doctrine which are providing better level of protection compared to the European one. The typical condition in that regard is the requirement of parliamentary legislation. Under the European system the concept of law is inevitable more flexible. Also the requirement of legitimacy has been interpreted more strictly within the Finnish system. It has a more significant role to play at the national test compared to the European one. Under the Strasbourg case-law the legitimate aim requirement does not have a similar independent status. It is only a factor within the necessity test. The use of legitimacy as an independent requirement provides an evidence of the alternative way to consider also the role of the legitimate aim requirement in the European limitation clause equation.

The opinions and statements by the Constitutional Law Committee establish a precise national limitation test with a close interpretative relationship to the Strasbourg system. However, there are not always systematic references to the European case-law in the statements. The influences

of the Strasbourg case-law are often inherent. The European doctrine is integrated into the domestic formulations of the national general doctrines. This method may raise concerns related to the evolutive and dynamic nature of the Strasbourg case-law. It might lead to an unfortunate situation where the Committee does not sufficiently follow the development of interpretation at the European level.

The Constitutional Law Committee has two main approaches of applying the European Convention and its case-law. There is the basic approach where the Strasbourg case-law is used from the point of the general doctrines. There exists also a less frequently applied category of the Committee statements. In these decisions, the Committee uses the Court's particular judgments in order to find support on the interpretation of a substance of the protected right. This model emphasises the interaction between national and international levels and is closer to the idea of interpretative harmonisation laid down by the Committee in 1995. The interaction between national and international levels does not endanger the special features of the Finnish system. It provides a useful standard to confirm whether the human rights obligations are observed in practice. It also provides a practical technique of keeping the national basic rights system up to date and it is therefore in conformity with the principle of integrated human rights supervision established by Section 74 of the Constitution.