

**TAMPEREEN YLIOPISTO**

Johtamiskorkeakoulu

---

*Jutta Autio*

**PERUSOIKEUSMYÖNTEINEN LAINTULKINTA**

---

Pro Gradu- tutkielma

Julkisoikeus

2011 Tampere

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

AUTIO, JUTTA: Perusoikeusmyönteinen laintulkinta

Pro Gradu –tutkielma, XI s. + 93 s.

Julkisoikeus

Huhtikuu 2011

---

## **Tiivistelmä**

Pro Gradu- tutkielma käsittelee perusoikeusmyönteistä laintulkintaa valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Tutkimustehtäväni on tutkia perusoikeusmyönteisen laintulkinnan asemaa ja merkitystä sekä tulkintamalliin liittyvää problematiikkaa. Erityisesti vallanjako- ja demokratiaperiaate nousevat ongelmakohtina esille sovellettaessa perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Suomen oikeusjärjestyksen pohjalta tutkin, miten tulkintamallia tulisi soveltaa, missä menevät tulkintamallin rajat. Näiden rajojen määrittämiseksi tutkin muun muassa perustuslakivaliokunnan antamia ohjeita perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä tulkinnasta, säädösten hierarkiaperiaatetta, demokratia- ja vallanjakoperiaatteita ja oikeuskäytäntöä. Tutkimuksessa selvitän myös perusoikeusmyönteisen laintulkinnan oikeusteoreettista mallia. Oikeusteoriaa käsittelen laajemminkin siltä osin, mikä saattanee perusoikeusmyönteistä laintulkintaa sovellettaessa aktualisoitua. Oikeusjärjestelmämme on monipuolistunut kansainvälistymisen myötä. Erityisesti tutkielman kannalta vaikuttavassa roolissa on Euroopan ihmisoikeussopimuksen- ja sen tulkintakäytännön vaikutus kansalliseen järjestelmäämme. Perusoikeusuudistuksemme toteutettiin nimenomaan ihmisoikeuksia ja niiden toteutumista silmällä pitäen. Tutkin siten myös, miten ihmisoikeudet vaikuttavat perusoikeusmyönteiseen tulkintaan.

Tutkimuksessa päädyn siihen, että perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla on säädösten normikontrollissa ensisijainen asema verrattuna perustuslain 106 §:n lainsäännöksen soveltamatta jättämiseen. Perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla on erittäin tärkeä tehtävä perusoikeuksien toteutumisen turvaamisessa. Esitän, että parhaiten perusoikeusnäkökulma tulee yksittäistapauksessa huomioiduksi laajalla tapauksessa esille nousevien relevanttien asioiden arvioimisella ja sen hetkisen oikeus- ja yhteiskuntakäytännön huomioimisella. Perusoikeusarvot saattavat yhteiskunnassa muuttua, joten ei ole perusteltua tukeutua näiden arvojen toteuttamisen turvaamiseksi ainakaan vanhoihin tulkintasuosituksiin. Perusoikeusjärjestelmä on elävä kokonaisuus.

# SISÄLTÖ

SISÄLTÖ .....	III
LÄHTEET .....	VI
1. JOHDANTO .....	1
1.1 Aiheesta .....	1
1.2 Tutkimuskysymys, -aineisto ja -metodi .....	2
1.3 Perus- ja ihmisoikeuskäsitteistä.....	3
2. SÄÄDÖSTEN PERUSTUSLAIN MUKAISUUDEN VALVONTA SUOMESSA .....	5
2.1 Perustuslain määrittämät lähtökohdat perustuslain noudattamiselle.....	5
2.2 Lain perustuslain mukaisuuden ennakkovalvonta.....	6
2.2.1 Perustuslakivaliokunnan auktoriteettiasema.....	6
2.3 Perustuslain mukaisuuden jälkikontrolli .....	7
2.3.1 Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ensisijaisuus .....	10
2.3.2 Perusoikeusmyönteinen laintulkinta poikkeuslakien kohdalla.....	11
3. PERUSOIKEUSMYÖNTEINEN LAINTULKINTA .....	13
3.1 Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan tarkoitus .....	13
3.2 Perusoikeusmyönteinen laintulkinta muissa viranomaisissa.....	14
3.3 Perustuslakivaliokunnan määrittämä perusoikeusmyönteinen laintulkinta kootusti.....	17
3.3.1 Alustava kuvaus perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta .....	20
4. OIKEUSTEORIASTA PERUSOIKEUSMYÖNTEISEN LAINTULKINNAN NÄKÖKULMASTA .....	21
4.1 Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan alkuvaihe.....	21
4.1.1 Laintulkinnan oikeuslähteistä .....	23
4.1.2 Laintulkinnan metodeista.....	24
4.1.3 Perustuslain tulkinnasta .....	27
4.1.4 Tulkintatilanteita ja menetelmiä .....	28
4.1.5 Tulkintaratkaisun oikeutuksesta .....	30

4.2 Tulkintaratkaisun optimoinnista.....	31
4.2.1 Oikeusperiaatteista tulkinnassa.....	31
4.2.2 Optimoinnista .....	33
5. PERUSOIKEUSMYÖNTEISEN LAINTULKINNAN PROBLEMATIIKKA .....	36
5.1 Vallanjako .....	36
5.2 Demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteet.....	38
5.3 Perustuslain aseman ylikorostumisen vaara .....	38
5.3.1 Kriittisen oikeuspositiivismin kanta oikeuden itserajoitukseen.....	39
5.4 Tuomioistuinten riippumattomuus .....	41
5.4.1. Ennakkopäätöksestä.....	42
6. KESKUSTELEVA NORMIKONTROLLIAJATTELU .....	44
6.1 Ensisijaisen tulkitsijan auktoriteetin mukanaan tuoma ongelma .....	44
6.2 Heikkomuotoinen normikontrolli.....	45
7. TAPAUSKOHTAINEN HARKINTA.....	50
7.1 Perustuslain 106 §:n ja perusoikeusmyönteisen laintulkinnan raja käytännössä .....	50
7.1.1 Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan soveltaminen .....	52
7.1.1.1 Perustuslain vastaisen rajoitusperusteen muuttaminen perusoikeusmyönteiseksi - KHO:2002:43.....	52
7.1.1.2 Hyväksyttävä perusoikeuden rajoituskriteeri - KHO:2002:61.....	52
7.1.1.3 Arviointiperusteiden muuttaminen perustuslain mukaisiksi - KKO:2004:15.....	53
7.1.1.4 Yksilön kannalta kohtuuttoman lopputuloksen eliminointi perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla - KHO:2005:50 .....	54
7.1.1.5 Laissa olevan aukon täyttäminen perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla - KHO:2006:20.....	55
7.1.1.6 Poikkeamismahdollisuuden perusoikeusmyönteinen tulkinta - KHO:2009:28.....	55
7.1.1.7 Väljän lainsäädännön perusoikeusmyönteinen tulkinta - KHO:2010:42 .....	56
7.1.1.8 Harkintavallan perustuslain mukaisuus ja perusoikeusnäkökulman laajentaminen - KHO:2010:82.....	57

7.1.2 Perusoikeusmyönteisen tulkinnan rajalinjan hämäryys.....	59
7.1.2.1 Yksilön oikeuksien ja oikeusturvan suhde - KKO:2007:3.....	59
7.1.2.2 Veron suuruuden määrittämisen perustuslain mukaisuus - KHO:2007:77.....	60
7.1.2.3 Perustuslain 106 §:n soveltaminen - KKO:2004:26 .....	61
7.1.2.4 Oikeusturvan varmistaminen perustuslain 106 §:n avulla - KHO:2008:25.....	64
7.2 Oikeustapauksista kokoavia näkökohtia .....	67
8. EU-OIKEUSMYÖNTEINEN LAINTULKINTA.....	70
8.1 Perusoikeudet ja Euroopan unioni.....	70
8.2 Menettely unionin oikeuden ja perusoikeuden konfliktitilanteessa .....	73
9. IHMISOIKEUSMYÖNTEINEN LAINTULKINTA .....	75
9.1 Ihmisoikeudet lainsäädännössämme .....	75
9.2 Ihmisoikeuksien tulkinnasta.....	77
9.3 Ihmisoikeuksien vaikutus laintulkinnassa.....	79
9.3.1 Ihmisoikeudet osana perusoikeusmyönteistä tulkintaa.....	81
9.4 Oikeuskäytännöstä.....	85
9.4.1 Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö tulkintaperusteena ja oikeusympäristön muutoksen huomioiminen - KKO:2008:10.....	85
9.4.1 Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö oikeudenmukaisen tasapainon määrittämisen apuna - KHO:2008:91 .....	87
9.4.2 Oikeusturvan ihmisoikeusmyönteinen tulkinta - KHO:2010:27 .....	88
9.5 Ihmisoikeus suojan taso ja kansainvälisen järjestön jäsenyys.....	89
10. PÄÄTELMÄT .....	90

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

*Aarnio Aulis*: Oikeussäännösten tulkinnasta. Helsinki 1982.

*Aarnio Aulis*: Tuomioistuinratkaisujen ennustamisesta. Teoksessa Niiniluoto, Ilkka ja Nyman Heikki: Tulevaisuus: Georg Henrik von Wrightin juhla-kirja, s. 244—264. Keuruu 1986.

*Aarnio Aulis*: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

*Aarnio Aulis*: Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Vantaa 2006.

*Arajärvi Pentti*: Lainsäädännön perustuslain mukaisuuden valvonnasta. *Lakimies* 3/2008, s. 454–458.

*Hallberg, Pekka*: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori – Viljanen: Perusoikeudet, s. 31—110. Juva 1999. (Hallberg 1999 a)

*Hallberg, Pekka*: Perusoikeudet tuomioistuimissa. Teoksessa Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori – Viljanen: Perusoikeudet, s. 703—720. Juva 1999. (Hallberg 1999 b)

*Hautamäki, Veli-Pekka*: Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta. Jyväskylä 2002.

*Hautamäki, Veli-Pekka*: Perustuslain mukaisuuden valvonta ilmeisyyskriteerin poistamisen myötä. *Lakimies* 1/2009, s. 137–146.

*Helander, Petri*: Perusoikeudet ja lainsoveltaminen: laaja eurooppalainen näkökulma. Teoksessa Lämsineva, Pekka ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuspuheenvuoroja, s. 11—32. Turku 1998.

*Hidén, Mikael*: Säädosvalvonta Suomessa. Vammala 1974.

*Hurskainen, Aimo*: Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuu 2003.

*Husa, Jaakko*: Perusoikeudet ja vallanjako- suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste? *Oikeus* 1/2003, s. 4—25.

*Husa, Jaakko*: KKO 2004: 26 eli kompastuiko Korkein oikeus perustuslain 106 §:ään? *Defensor Legis* N:o 3/2004, s. 532—545. (Husa 2004 a)

*Husa, Jaakko:* Non Liqueur? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajanvetoja. Helsinki 2004. (Husa 2004 b)

*Husa, Jaakko:* KHO 2004:15 – perusoikeusrutiinia? *Lakimies* 2006/4, s. 645— 654.

*Husa, Jaakko:* Normihierarkian ylläpito ja Korkein hallinto-oikeus. *Defensor Legis* N:o 4/2008, s. 708— 731.

*Jyränki, Antero:* Uusi perustuslakimme. Turku 2000.

*Jyränki, Antero:* Valta ja Vapaus. Jyväskylä 2003.

*Karapuu, Heikki:* Perusoikeudet kansallisten normien hierarkiassa. *Lakimies* 6–7/1999, s. 867— 877.

*Kavonius, Petter:* Oikeusperiaatteet ja vakavasti otetut oikeudet. *Lakimies* 1/2004, s. 95—98.

*Koillinen, Mikael:* KKO 2007:3 – "älköönkä oikeuden sitä koskevaan päätökseen muutosta haettako". *Lakimies* 3/2007, s. 420–445.

*Kulla, Heikki:* Hallintomenettely ja perusoikeudet. Teoksessa Länsineva, Pekka ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuspuheenvuoroja. s. 51—64. Turku 1998.

*Laakso Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

*Lavapuro, Juha:* Miksi perustuslaille ei pitäisi antaa etusijaa? Teoksesta Länsineva, Pekka ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuspuheenvuoroja. s. 85—102. Turku 1998.

*Lavapuro, Juha:* Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä. *Lakimies* 4/2008, s. 582—611.

*Lavapuro, Juha:* Perustuslakikontrollin uudet muodot I- Kohti keskustelevaa normikontrolliajattelua. *Lakimies* 1/2009, s. 59— 82. (Lavapuro 2009 a)

*Lavapuro, Juha:* Perustuslakikontrollin uudet muodot II- Keskustelevan normikontrolliajattelun edellytykset Suomessa. *Lakimies* 2/2009, s. 270— 296. (Lavapuro 2009 b)

*Lavapuro, Juha:* Perustuslakivaliokunta perustuslain vartijana. Teoksessa Wiberg, Matti: Perustuslakihaasteet. s. 77—93. Helsinki 2010. (Lavapuro 2010 a)

*Lavapuro, Juha:* Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010. (Lavapuro 2010 b)

*Länsineva, Pekka:* Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Jyväskylä 2002.

*Länsineva, Pekka:* Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet. Lakimies 2/2004, s. 274–285.

*Nuotio, Kimmo:* Oikeuslähteet, ”supernormistot” ja ratkaisujen perustelu. Teoksessa Tala, Jyrki ja Wickström, Kauko: Oikeus- kulttuuria ja teoriaa, juhlaKirja Hannu Tolonen 2005. Vammala 2005. s. 127—152.

*Ojanen, Tuomas:* Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä. Lakimies 7-8/2003, s. 1149—1168.

*Ojanen, Tuomas:* KKO 2004:26. Rakennussuojelu. Perustuslaki. Omaisuuden suoja. Perustuslain etusija. Lakimies 2004/5, s. 911—928.

*Ojanen, Tuomas:* Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. Lakimies 7-8/2005, s. 1210–1228.

*Ojanen, Tuomas:* KHO 2007:77 – Pro fisco, contra legem constitutionalem. Lakimies 2/2008, s. 299–315.

*Ojanen, Tuomas:* EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2010.

*Pellonpää, Matti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. 4.uudistettu painos. Jyväskylä 2005. (Pellonpää 2005 a)

*Pellonpää, Matti:* Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unioni. Lakimies 7-8/2005, s. 1229- 1250. (Pellonpää 2005 b)

*Sakslin, Maija:* Kansallisista perusoikeuksista yhteisön oikeudeksi. Teoksessa Länsineva, Pekka ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuspuheenvuoroja. s. 195—210. Turku 1998.

*Saraviita, Ilkka:* Yleiset tuomioistuimet perusoikeusjärjestelmän toteuttajina. Lakimies 6-7/1999, s. 887— 896.

*Saraviita, Ilkka:* Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.

*Scheinin, Martin:* Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.

*Tiilikainen Teija, Helander Petri, Heliskoski Joni:* Euroopan perustuslaki. Helsinki 2005.

*Tuori, Kaarlo:* Perusoikeudet hallinnossa. Teoksessa Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori – Viljanen: Perusoikeudet, s. 721—736. Juva 1999.

*Tuori, Kaarlo:* Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.

*Tuori, Kaarlo:* Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsinki 2003. (Tuori 2003 a)

*Tuori, Kaarlo:* Tuomarivaltio- uhka vai myytti? Lakimies 6/2003, s. 915— 943. (Tuori 2003 b)

*Tuori, Kaarlo:* Perustuslain tuomioistuinvalvonnan ultima ratio –perustelu ja perustuslain 106§:n ilmeisyysvaatimus. Teoksessa Letto-Vanamo, Mäenpää, Ojanen: juhlaulkaisu Mikael Hidén 1939-7/12-2009, s. 319—335. Helsinki 2009.

*Viljanen, Veli-Pekka:* Perustuslaki ja laintulkinta. Lakimies 2/1990, s. 203—236.

*Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset, Lakimies 5—6/1996, s. 788—815.

## **VIRALLISAINEISTO**

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 135/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitus muodoksi.

PeVL 6/1988 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Yhdistyslaiksi sekä eräksi siihen liittyvistä laeista.

PeVL 2/1990 vp.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVL 5/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä telemarkkinalain muuttamisesta.

PeVL 25/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä Euroopan unionin tulevaisuudesta.

VNS 7/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.

## **OIKEUSKÄYTÄNTÖ**

ECHR, Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland

C-101/78 Granaria (1979) ECR 623

C-5/88 Wachauf v Germany (1989) ECR 2609

C-100/88 Oyowe & Traore v Commission (1989) ECR 4285

KHO 2002:43

KHO 2002:61

KKO 2004:15

KKO 2004:26

KHO 2005:50

KHO 2006:20

KKO 2007:77

KKO 2008:10

KHO 2008:25

KHO:2008:91

KHO 2009:28

KHO 2010:42



# 1. JOHDANTO

## 1.1 Aiheesta

Perusoikeusuudistus toteutettiin 1995 ja Suomen perustuslaki uusittiin vuonna 2000, nämä kaksi uudistusta ovat lisänneet merkittävästi perusoikeuksien sovellettavuutta. Perustuslain (731/1999) 22 §, perus - ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite ja 106 §, perustuslain etusija säännös, antavat tuomioistuimille valtuuden ja velvoitteen huomioida perusoikeudet toiminnassaan. Vanhan hallitusmuodon aikaan tuomioistuimet eivät yleensä suoranaisesti käyttäneet perusoikeuksia toiminnassaan hyödyksi vaan ne miellettiin lähinnä säädäntövaltaa koskeviksi säännöiksi ja niillä oli vaikutusta ennen kaikkea lainsäätämisyjärjestykseen. Perusoikeuden vastainen säännös tuli muuttaa perustuslain mukaiseksi tai säätää poikkeuslakina. Scheinin on teoksessaan kattavasti tuonut esiin, erityisesti ihmisoikeuksien näkökulmasta, perus- ja ihmisoikeussäädösten murrosta myös lainsoveltamisessa ja kohdistanut sen alkujuuret perustuslakivaliokunnan mietinnössään (PeVM 3/1988 vp) lausumaan kantaan, jonka mukaan ihmisoikeussopimusten asettamat velvoitteet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon käytännön lainsäädäntötyössä ja viranomaistoiminnassa.<sup>1</sup> Perustuslakiuudistuksen yhteydessä omaksuttu poikkeuslakien välttämisen periaate (PeVM 10/1998 vp, s. 22—23) on vahvistanut myös säädösten perustuslain mukaisuuden valvonnan painopisteen siirtymistä muodollisesta sisällölliseen kontrolliin.

Perusoikeusuudistuksen yhtenä tarkoituksena oli lisätä perusoikeuksien sovellettavuutta. Uudistuksen osana korostettiin perusoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitystä.<sup>2</sup> Itse asiassa perustuslakivaliokunta oli jo aiemmin tuonut esiin perustuslain mukaisen tulkintamallin, mutta erityisesti perusoikeusuudistus mahdollisti sen laajemman huomioimisen. Lisäksi perustuslain uudistamisen yhteydessä omaksuttu perustuslain etusija malli on entuudestaan korostanut tuomioistuinten merkitystä perustuslain turvaamisessa. Perusoikeusuudistuksesta on kulunut jo 16 vuotta, joten on mielekästä tukiä miten perusoikeusmyönteisen laintulkinnan malli on asettunut soveltamiskäytäntöön ja erityisesti suhteessa uudempaan perustuslain etusija säännökseen.

Pääpaino perustuslain konfliktitilanteen tulkinnassa on nimenomaan perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla, sillä useimmiten tuomioistuin joutuu käsittelemään juuri perusoikeuksia koskevaa ongelmaa, eikä niinkään muuta osuutta perustuslaista. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta nimitystä on oikeuskirjallisuudessa perusteltu myös sillä, että käytännössä perustuslain mukainen laintulkinta ilmenee juuri perusoikeuskysymysten kohdalla. Toisaalta perustuslain mukainen

---

<sup>1</sup> Scheinin, 1991. s. 163.

<sup>2</sup> PeVM 25/1994 vp.

laintulkinta- nimitystä on perusteltu sillä, että perustuslaki kokonaisuudessaan on tulkinnassa mukana, ei sen yksittäinen säännös yksinään. Tässä tutkimuksessa pyrin kuitenkin käyttämään enemmän perusoikeusmyönteinen laintulkinta nimitystä, johtuen juuri tuosta näkökulmasta, että useimmiten ongelmat aktualisoituvat perusoikeuskysymysten kohdalla, mutta en nimitystä käyttäessäni kuitenkaan pyri sivuuttamaan sitä näkökohtaa, että myös perusoikeuksien kohdalla tulee perustuslaki ja sen perusoikeudet nähdä kokonaisuutena osana tulkintaa. Tässä teoksessa on käytetty vaihtelevuuden kannalta molempia nimityksiä, mutta tarkoittaen kuitenkin samaa.

## **1.2 Tutkimuskysymys, -aineisto ja -metodi**

Tutkimuksessa tuon esiin, mitä tämä perustuslain tulkintavaikutus itse asiassa merkitsee, onko se täysin ongelmitta hyväksyttävä käytäntö, ennen kaikkea vallanjaollisesti, mikä on sen suhde perustuslain etusijasääntöön ja kuinka perusoikeusmyönteistä tulkintaa on käytännössä sovellettu. Lisäksi tutkin kansainvälistymisen mukanaan tuomia vastaavia käytäntöjä, eli EU-oikeusmyönteistä tulkintaa ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa ja näiden vaikutusta perusoikeusjärjestelmäämme laintulkinta tilanteissa. Pääpaino työssä on kuitenkin tutkimusekonomisista syistä kotimaisen perusoikeusmyönteisen laintulkinta käytännön kannalta relevanteissa asioissa. Puhtaasti oikeusvertailevat näkökohdat muiden maiden käytäntöihin olen rajannut työn ulkopuolelle. Samoin oikeushistorian tarkemman tutkimisen perusoikeuksien aineellisen vaikutuksen läpimurron suhteen olen jättänyt työstä pois. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan vaatimus ulotettiin koskemaan myös muita viranomaisia kuin tuomioistuimia. Muiden viranomaisten osuuteen paneudun tässä tutkimuksessa vain päällisin puolin. Tutkimusote työssä on pääosin oikeusdogmaattinen ja näkökulma on valtiosääntöoikeudellinen. Tutkimuksessa pyrin hahmottelemaan ja tarkastelemaan perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mallia myös oikeusteoreettiselta kannalta. Oikeusteoreettisiin näkökohtiin on otettu kantaa perusoikeusmyönteiseen laintulkintaa liittyen. Lähteinä työssä olen käyttänyt lainsäädäntöaineistoa, oikeuskirjallisuutta, artikkeleita ja oikeustapauksia.

Oikeustapauksia olen Finlex- tietokannasta etsinyt esimerkiksi hakusanoilla perusoikeusm\*, ihmisoikeusm\* ja pykälä numeroilla. Lainsäätäjät on antanut tuomioistuimille kaksi eri tapaa varmistaa perusoikeusnäkökulman toteutuminen yksittäistapauksessa, perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ja etusijan anto mahdollisuuden perustuslaille. Oikeuskäytäntöä tarkastelen tutkien, miten perusoikeusmyönteistä tulkintaa on sovellettu tai päädytty vaihtoehtoisesti perustuslain 106 §:n mukaiseen lain soveltamatta jättämiseen perustuslain hyväksi. Oikeuskäytännön ja muun tutkimusaineiston pohjalta pyrin selvittämään, millainen merkitys perustuslain 106 §:n

ilmeisyyskriteerillä on. Oikeuskäytäntöä tutkin ylimpien tuomioistuinten käytännöstä, koska niiden päätöksillä on eniten tosiasiallisesti muiden oikeusasteiden ja viranomaisten toimintaa ohjaavaa vaikutusta oikeuden yhtenäisyyden periaatteesta johtuen, vaikkei oikeusjärjestyksemme salli nimenomaista ennakkopäätösluonnetta tuomioistuinten riippumattomuudesta ja vallanjohtajasta johtuen.

Tutkimuksessa tuon esiin myös perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kannalta ongelmallisia asioita. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ydinproblematiikkaan kuuluu demokratia- ja vallanjakoperiaatteen suhde. Demokratiaperiaate korostaa kansan valitseman edustuksellisen elimen asemaa julkisen vallan käytön organisoinnissa. Demokratiaperiaatteen mukaan tulee huolehtia, että julkisen vallan käytön alueella demokraattinen legitimaatio-ketju säilyy ehjänä, joka tarkoittaa, että kansan valitseman edustuselimen tulee viimekädessä edes välillisesti ohjata julkisia toimintoja<sup>3</sup>. Vallanjakoperiaate pohjautuu Montesquen esittämään vapauden turvaamiseen jakamalla julkista valtaa eri orgaaneille. Demokratia- ja vallanjakoperiaatteet määrittävät perusoikeusmyönteisen laintulkinnan rajoja. Kartoitan tutkimuksessa myös muita näkökohtia, joita perusoikeusmyönteisessä laintulkinnassa tulisi huomioida. Problematiikkojen läpikäynti auttaa hahmottamaan perusoikeusmyönteisen laintulkinnan asemaa oikeusjärjestyksessämme. Tutkimuksen lopuksi tavoitteena on esittää oikeustapausten pohjalta nousseita näkökohtia perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan liittyen sekä tältä pohjalta esittää kanta siihen, tulisiko tulkintamallia jotenkin ajankohtaistaa.

### **1.3 Perus- ja ihmisoikeuskäsitteistä**

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilölle kuuluvia oikeuksia. Perusoikeudet ovat perustuvanlaatuisia ja yleisiä, periaatteessa kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia oikeuksia. Niille on ominaista erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne, johtuen perusoikeuksien perustuslaintasoisuudesta, mutta ne eivät kuitenkaan ole kaikilta osiltaan ehdottomia. Perusoikeudet ovat yhdessä valtiosäännön kanssa oikeudellisen järjestelmämme runko, jonka varaan oikeusjärjestelmämme rakentuu.<sup>4</sup> Perusoikeusjärjestelmän tehtävänä on määrittää yksilön ja julkisen vallan suhteita sekä yhteiskunnan perustavanlaatuisia arvoja. Perusoikeussäännökset osoittavat julkisen vallan valtiosääntöisiä tehtäviä ja rajoittavat julkisen vallan käyttöä yksilön oikeuksien hyväksi. Ne myös luovat puitteita lainsäätäjän ja muiden julkisen vallan käyttäjien

---

<sup>3</sup> Jyräki, 2003. s. 109—112.

<sup>4</sup> Hallberg, 1999. s. 31—32. (Hallberg 1999 a)

toiminnalle.<sup>5</sup> Yhteiskunnan perustavanlaatuisia arvoja ilmaistessaan perusoikeuksien on voitava katsoa vaikuttavan yksilön ja julkisen vallan suhteen lisäksi myös yksilöiden välisissä suhteissa ja vaikuttavan koko yhteiskuntaan.<sup>6</sup>

Erityisesti arvoluonteesta johtuen, perusoikeuksien tulisi myös kyetä reagoimaan yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. Hallituksen esityksessä perusoikeusuudistusta koskien onkin nimenomaisesti mainittu, että ”yksittäisten oikeuksien muotoilussa on pyritty tiiviiseen ilmaisuun ja välttämään muotoiluja, jotka estäisivät perusoikeusjärjestelmän sopeuttamista myös muuttuviin oloihin”<sup>7</sup>.

Ihmisoikeudet ovat kansainvälisin sopimuksin yksilöille turvattuja merkittäviä oikeuksia.<sup>8</sup> Ihmisoikeudet ovat luonteeltaan universaaleja ja jakamattomia.<sup>9</sup> Perusoikeuksilla ja ihmisoikeuksilla on läheisiä liittymäkohtia ja vuorovaikutusta toisiinsa nähden varsinkin, koska nämä pitkälti sisällöllisesti vastaavat toisiaan. Ihmisoikeussopimukset myös määrittävät kansainvälisesti perusoikeuksille tavoitellun minimitason.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>6</sup> PeVM 25/1994 vp.

<sup>7</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>8</sup> Hallberg, 1999a. s. 31.

<sup>9</sup> Hallberg, 1999a. s. 38.

<sup>10</sup> Hallberg, 1999a. s. 37.

## 2. SÄÄDÖSTEN PERUSTUSLAIN MUKAISUUDEN VALVONTA SUOMESSA

### 2.1 Perustuslain määrittämät lähtökohdat perustuslain noudattamiselle

Jo perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen ilmaisu: ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia” on tärkeä perusoikeuksien käytännössä tapahtuvan kunnioittamisen kannalta. Julkisessa toiminnassa tulee noudattaa lakeja, joka myös perustuslaki on ja jota on siten noudatettava julkisessa toiminnassa, kuten lainsäädännössä ja soveltamistoiminnassa. Suomalaisessa oikeuskulttuurissa oikeudelliset säännökset asetetaan lisäksi hierarkkiseen etusijajärjestykseen. Perustuslakiuudistuksen esitöissä on lausuttu perustuslain hierarkkisesta ylemmänasteisuudesta, sen asemasta muun oikeusjärjestyksen perustana.<sup>11</sup> Siten lakien tulee pääsääntöisesti olla perustuslain mukaisia, mikä asettaa lainsäätäjällekin tietyn asteisia rajoitteita. Tuomioistuinten ei siten voi katsoa olevan velvollisia soveltamaan ainakaan sellaista lakia, joka on selvästi perustuslain vastainen ja on nähtävissä, että asiassa lainsäätäjä on ylittänyt toimivaltansa. Tämän myös perustuslain 106 §:n ilmaisema perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevan lain säännöksen soveltamatta jättämismääräys ilmaisee.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Turvaamisvelvoite säännös on perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista koskeva yleissäännös, joka tulee sovellettavaksi yhdessä jonkin perus- tai ihmisoikeussäännöksen kanssa. Tämä yleissäännös myös velvoittaa julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä. Säännös korostaa aineellisen turvaamisen näkökulmaa menettelyllisen turvan rinnalla.<sup>12</sup> Lain soveltamisen näkökulmasta tämä säännös erityisesti antaa oikeudellisen perustan tutkimuksessa käsiteltävänä olevalle perusoikeusmyönteiselle laintulkinnalle niin tuomioistuimissa kuin hallintoviranomaisissa. On kuitenkin otettava huomioon, että perustuslain 22 § velvoittaa toteuttamaan perus- ja ihmisoikeuksia kokonaisuutena, joten esimerkiksi vain jonkin perusoikeuden tai joidenkin perusoikeuksien edistäminen erillään perusoikeuksien kokonaisjärjestelmästä ei ole sallittua.<sup>13</sup> Perustuslainsäätäjän laintulkinnan funktio on perustuslain pohjalta nähtävänä kaksijakoisena, joko osana perustuslakikontrollia tai perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen osana. Turvaamisvelvoite ei nimittäin välttämättä edellytä ristiriita perusoikeuskysymyksen suhteen vaan voi koskea esimerkiksi lainsäädännössä olevaa aukko tapausta.

---

<sup>11</sup>HE 1/1998 vp. s. 34.

<sup>12</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>13</sup> Lämsineva, 2002. s. 88.

## **2.2 Lain perustuslain mukaisuuden ennakkovalvonta**

Suomen oikeusjärjestelmässä lait tulee säätää hierarkiaperiaatteen mukaisesti, eli tavallisen lain tulee olla sitä ylemmän perustuslain mukainen. Lain tulee olla sekä menettelyllisesti että sisällöllisesti perustuslain mukainen, ellei kyseessä ole poikkeuslaki. Perustuslakia alemman säädännön perustuslain mukaisuutta turvaamaan on kehitetty erilaisia malleja perustuslain mukaisuuden valvonnasta, yleensä painottuen enemmän joko ennakkolliseen tai jälkikäteiseen valvontaan. Suomen oikeusjärjestelmässä on lakien perustuslain mukaisuuden valvonnan pääpaino ennakkovalvonnalla. Perustuslain 74 §:n mukaan ”eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslain mukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.” Perustuslain 74 § antaa ennakkovalvonnan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta harjoittaa abstraktia normikontrollia, eli punnitsee lain perustuslain mukaisuutta hahmottaen erilaisia mahdollisia skenaarioita, joissa lakia voitaisiin joutua soveltamaan. Tämä valvontajärjestelmä on parlamentaarinen, koska perustuslakivaliokunta on eduskunnan alainen ja sen jäsenet on valittu poliittisin perustein.

Osa ennakkovalvontaa on myös eduskunnan puhemies. Perustuslain 42 §:ssä on ensinnäkin säädetty eduskunnan puhemiehen tehtäväksi valvoa, että täysistunnossa asioita käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. Puhemies saa myös kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn tai tehtyä ehdotusta äänestykseen, mikäli katsoo sen olevan muun muassa perustuslain vastainen. Jos eduskunta ei ole saamaa mieltä asiasta, asia lähetetään perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi. Abstraktia ennakkovalvontaa täydentää konkreettisessa yksittäistapauksessa tapahtuva jälkivalvonta. Abstraktissa ennakkollisessa punninnassa ei ole aina mahdollista ennakoida jokaista yksittäistapausta, joten jälkivalvonnalla on selvästikin paikkansa.

### **2.2.1 Perustuslakivaliokunnan auktoriteettiasema**

Perustuslakivaliokunnan asema perustuslaintulkitsijana on oikeuskulttuurissamme nähty auktoritatiivisena. Tämän tärkeimpänä perusteluna on ollut demokraattinen legitimaatio<sup>14</sup> ja vallanjakoon liittyvät perusteet<sup>15</sup> mutta, sitä on myös perusteltu perustuslakivaliokunnan suorittaman oikeudellisen harkinnan ja sen työssään hyödyntämien asiantuntijoiden pohjalta<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Jyränki, 2003. s. 393.

<sup>15</sup> Husa, 2004. s. 136. (Husa 2004 b)

<sup>16</sup> Esim. Lavapuro, 2010. s.79—82. (Lavapuro 2010 a)

Lavapuro on todennut, että perustuslakivaliokunnan harjoittaman valvonnan tueksi on esitettävissä niin painavia, ennen muuta demokratiaperiaatteeseen kytkettyjä valtiosääntöisiä argumentteja, että sen arvovaltaa on syytäkin vaalia. Perustuslakivaliokuntaa ei kuitenkaan voida pitää erehtymättömänä.<sup>17</sup> Lavapuro on tuonut esiin, että oikeus ja demokraattisen lainsäätäjän asema on viimeisen kahden vuosikymmenen aikana muuttunut muun muassa perusoikeus- ja perustuslakiuudistusten ja perus- ja ihmisoikeuksien vuorovaikutuksen myötä tapahtuneen suomalaisen oikeusjärjestyksen valtiosääntöistymisen vuoksi. Lavapuro on täten todennut perustuslain 106 § viestittävän myös lainsäätäjän kyselemättömän ylivallan horjumisesta.<sup>18</sup> Lavapuro näkeekin, että valtiosääntöoikeudellisia käytäntöjä ei ole enää mielekästä nähdä yhden suvereenin instituution päätöksiin rakentuvana toimintana vaan useiden auktoritatiivisten instituutioiden ja päällekkäisten oikeusjärjestyksien muodostamana ja eri tahoilla tehtävien päätösten vuoropuhelusta muodostuvana prosessina. Perustuslakivaliokunta tulee nähdä toimivan nykyisin erilaisten institutionaalisten toimijoiden sekä normijärjestyksien vuorovaikutukselle ja ristiriidanalaisuuksille jatkuvasti alttiissa sekä erilaisten arvojen ja oikeusjärjestysten moninaisuutta todistavassa toimintaympäristössä.<sup>19</sup>

Jotta perustuslakivaliokunta voisi säilyttää arvovaltansa nykyisessä pluralisoituneessa<sup>20</sup> oikeusjärjestelmässämme, sen on kyettävä osoittamaan toimivansa nimenomaan demokraattisena perustuslaintulkitsijana eikä demokraattinen vastuu perustuslain tulkinnassa voi tarkoittaa alistumista puoluepoliittisiin tai rajatun ihmisryhmän intressejä turvaamaan pyrkivälle instrumentaaliseen päätöksenteolle.<sup>21</sup> Lavapuro onkin kritisoinut perustuslakivaliokunnan saamaa arvovaltaa nykyiseen oikeusjärjestelmämme moninaisuuteen sopimattomana ja todennut, että pluralistisen perustuslakikontrollijärjestelmään sopisi, että perustuslakivaliokunnan päämääränä olisi pikemmin laajalti perusteltujen demokraattisesti legitimiin kannanottojen antaminen.<sup>22</sup>

### **2.3 Perustuslain mukaisuuden jälkikontrolli**

Perustuslain mukaisuuden jälkikontrolli on perustuslain 106 §:n ja perusoikeusmyönteisen laintulkintaohjeen nojalla tuotu tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tehtäväksi yksittäisen oikeustapauksen yhteydessä. Lisäksi jälkikontrolliin kuuluu, koskien lakia alemman asteisia

---

<sup>17</sup> Lavapuro, 2010. s. 226—227. (Lavapuro 2010 b)

<sup>18</sup> Lavapuro, 2010. s. 235. (Lavapuro 2010 b)

<sup>19</sup> Lavapuro, 2010. s. 237. (Lavapuro 2010 b)

<sup>20</sup> Oikeusjärjestys on kansainvälistymisen myötä muodostunut moniaineiseksi, tapauksittain vaihtelevaksi ja jännitteitä tai kollisioita sisältäväksi. Oikeusnormien etusijaongelmiin ja eri normilähteiden suhteisiin ei ole yleistä etukäteistä tai hierarkkisesti ylintä vastausta. Ks. mm. Lavapuro, 2010. s. 24. (Lavapuro 2010 b)

<sup>21</sup> Lavapuro, 2010. s. 239. (Lavapuro 2010 b)

<sup>22</sup> Lavapuro 2010. s. 91. (Lavapuro 2010 b)

säännöksiä, perustuslain 107 §, jonka mukaan jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Myös perustuslain 108 § ja 109 § laajentavat perustuslain mukaisuuden jälkikontrollin piiriä. Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Suomessa lakien perustuslain mukaisuuden jälkikontrolli on toteutettu ilman erillistä valtiosääntötuomioistuinta, joten se on perustuslain 106 §:n ja perusoikeusmyönteisen laintulkinnan avulla tuotu erityisesti tuomioistuinten tehtäväksi, sekä perusoikeusmyönteisen tulkintaohjeen mukaan myös muiden viranomaisten tehtäväksi. Perustuslain 106 § ei kuitenkaan luo tuomioistuimille oikeutta erikseen tutkia lakien perustuslain mukaisuutta, vaan ainoastaan oikeuden yksittäistapauksessa saada mahdollinen ilmeinen ristiriita tavallisen lain ja perustuslain välillä perustuslain mukaiseksi, jättämällä soveltamatta selvästi ristiriitainen lainkohta. Ensisijaisesti ristiriita lain ja perustuslain välillä tulisi kuitenkin pyrkiä selvittämään perusoikeusmyönteistä tulkintaa käyttäen, jolloin sekä laki että perustuslaki molemmat vaikuttavat lopputulokseen. Perustuslain etusija tulkintatilanteessa tulisi siten nähdä viimeisenä mahdollisena ratkaisuna konfliktitilanteessa.<sup>23</sup>

Perustuslain 106 §:n mukaan jos käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Edellytyksenä on, että lain säännöksen soveltaminen tuossa *yksittäistapauksessa* olisi *ilmeisessä ristiriidassa* perustuslain *kokonaisuuden* kanssa. Ilmeisyysvaatimus tarkoittaa sitä, että lain säännöksen ristiriita perustuslain kanssa on selvä ja riidaton ja siksi helposti havaittavissa eikä esimerkiksi oikeudellisena kysymyksenä tulkinnanvarainen<sup>24</sup>. Ilmeisen ristiriidan rajauksella on

---

<sup>23</sup> Ultima ratio- ajattelusta mm. Tuori, 2009.

<sup>24</sup> PeVM 10/1998 vp.

haluttu korostaa lain soveltamatta jättämisen poikkeuksellisuutta<sup>25</sup>. Huomattavan arvoista on myös, ettei valtuutta lain soveltamatta jättämiseen ole annettu kelle tahansa viranomaiselle, vaan nimenomaan tuomioistuimille. Perustuslakivaliokunta on ilmaissut, että käytännössä kriteerit täyttävät varsinaiset ilmeiset ristiriitatilanteet perustuslain ja lain välillä ovat harvinaisia, joten relevantimpi käytäntö ratkaista ongelma on perustuslain mukainen tai perusoikeusmyönteinen laintulkinta<sup>26</sup>. Koska perustuslain ja tavallisen lain välinen ristiriita pystytään pääsääntöisesti välttämään tulkinnallista tietä, seuraa tästä se, että 106 §:n tärkein merkitys tulee olemaan perusoikeusmyönteisen laintulkinnan aseman korostaminen<sup>27</sup>.

Hallituksen esityksessä on lausuttu perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimukseen liittyen, että ”ristiriidan ilmeisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon lakien perustuslain mukaisuuden ennakkovalvonta ja erityisesti perustuslakivaliokunnan asema tässä valvonnassa. Säännöksen tarkoituksena ei ole heikentää perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa lakien perustuslain mukaisuuden ennakkovalvonnassa, eikä luoda perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välille kilpailuasetelmaa. Siten on selvää, ettei lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa voida pitää säännöksen tarkoittamassa mielessä ilmeisenä, jos perustuslakivaliokunta on ottanut siihen kantaa lain säätämisvaiheessa ja katsonut, ettei ristiriitaa ole olemassa”.<sup>28</sup> Perustuslakivaliokunta vahvisti tämän mietinnössään ja lisäsi, että jos jonkin konkreettisen lopputuloksen osalta valiokunnan päätöksessä ei ole kannanottoa perustuslain mukaisuuteen, etusijasääntö voi tulla sovellettavaksi.<sup>29</sup> Perustuslakivaliokunnan kannanotot on myös huomioitava perusoikeusmyönteistä laintulkintaa käytettäessä. Yleistäen edellä siteeratusta lainsäädäntöaineistosta voi tehdä johtopäätöksen, ettei perustuslakivaliokunnan perustuslain mukaisuus kantaa lainsoveltamistilanteessa olevan asiaan liittyen voida sivuuttaa vedoten ilmeiseen ristiriitaan. Jyränki on kuitenkin teoksessaan tuonut esiin myös sen, että perustuslakivaliokunta voi tarkistaa aiempia perustuslaintulkintojaan ja pohtinut milloin tällainen muutos on aiheellinen, päätyen omaan aiemmin esittämäänsä suositukseen luovasta tulkinnasta, jonka mukaan perustuslain tulkinnassa on otettava huomioon muuttuvan yhteiskunnan kulloisetkin tarpeet. Ihmisten käsitysten ja yhteiskunnan tarpeiden muuttuessa on perustuslain tulkinnan muutos mahdollinen.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> HE 1/1998 vp.

<sup>26</sup> PeVM 25/1994 vp.

<sup>27</sup> Tuori, 2003. s. 924.

<sup>28</sup> HE 1/1998 vp. s.164.

<sup>29</sup> PeVM 10/1998 vp. s. 31.

<sup>30</sup> Jyränki, 2003. s. 425—427.

### 2.3.1 Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ensisijaisuus

Hallituksen esityksessä HE 1/1998 perustuslain 106 §:stä, eli lainsäännöksen soveltamatta jättämisestä, on lausuttu: ”Ehdotettu säännös tulisi sovellettavaksi vasta silloin, jos perustuslain ja lain välistä ristiriitaa ei ole mahdollista poistaa perustuslain mukaisen tai perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla”. Ensisijassa on pyrittävä siis ratkaisemaan ristiriita perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla. Mikäli lain sanamuoto tarjoaa useita tulkintavaihtoehtoja, tuomioistuin valitsee parhaiten perustuslain tarkoituksen kanssa sopusoinnussa olevan vaihtoehdon, joka eliminoi ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot<sup>31</sup>. Perustuslakia tulee siis käyttää kokonaisuudessaan lainsäännöksen vertailukohteenä, ei perustuslain yksittäistä säännöstä. Perustuslaki toimii tulkintaperusteena lain säännöstä sovellettaessa. Tulkintatilanteessa tulee ottaa huomioon myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. Tulkintatavan yleistyminen on vähentänyt mahdollisia perusoikeuksien ja muun lainsäädännön ristiriitatilanteita<sup>32</sup>.

Perustuslain mukaista tulkintaa käytettäessä lain ja perustuslain suhteessa on pyrittävä lain ja perustuslain tavoitteet turvaamaan mahdollisimman optimaalisesti. Tulkinnan avulla ei voida täysin sivuttaa lainsäätäjän tarkoitusta, jotta ei ajauduttaisi lainsäätämisen puolelle, vaan tulee pyrkiä kunnioittamaan lain tarkoitusta, samalla tähdäten perusoikeusnäkökulman turvaamiseen. Lainsäätäjän tehtävä on säätää lait, tuomioistuimen tehtävä on soveltaa niitä. Tuomioistuimen ei kuitenkaan tule sokeana seurata lakia, muttei myöskään alkaa täysin uutta sovellusta keksimään. Jos tulkinta alkaa vaikuttaa epäilyttävältä suhteessa alkuperäiseen lain sanamuotoon ja tarkoitukseen, olisi syytä harkita kokonaan turvautumista perustuslain 106 §:n mahdollistamaan lain säännöksen soveltamatta jättämiseen.

Jos harkintatilanteessa on vastakkain erisuuntaisia perusoikeusintressejä, tulee pyrkiä sellaiseen ratkaisuun, joka mahdollisimman optimaalisesti turvaa eri osapuolten perusoikeudet. Tällöin joudutaan harkitsemaan mitä perusoikeuden ilmaisemaa perusarvoa on käsillä olevassa tilanteessa priorisoitava, jolloin ratkaisun tehdessään lainsoveltaja ikään kuin asettaa oman tilannesidonnaisen arvoarvostelmansa lainsäätäjän asettaman sijaan<sup>33</sup>. Sama ongelma koskee myös lain ja perustuslain suhteessa tehtävää perusoikeusmyönteistä tulkintaa. Hidénin mukaan tämä tulkintakäytäntö saattaa mahdollistaa jopa syvemmän puuttumisen lainsäätäjän alueelle, kuin se vaihtoehto, että vain yksinkertaisesti laki jätettäisiin soveltamatta. Perusoikeusmyönteinen laintulkintamalli on kuitenkin tarkoitettu yksittäistapauksiin siinä vaikuttavien seikkojen pohjalta sovellettavaksi, eikä yleisen

---

<sup>31</sup> PeVM 25/1994 vp.

<sup>32</sup> Hallberg, 1999. s. 719. (Hallberg 1999 b)

<sup>33</sup> Husa, 2003. s. 7—8.

säännön mukaisesti sovellettavaksi<sup>34</sup>. Oikein sovellettuna perusoikeusmyönteisen tulkinnan tulisi turvata sekä lainsäätäjän tarkoitus että perusoikeusnäkökulma.

### 2.3.2 Perusoikeusmyönteinen laintulkinta poikkeuslakien kohdalla

Hallituksen esityksessä perustuslaiksi (HE 1/1998) on poikkeuslaki määritelty perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyksi laiksi, joka perustuslain sanamuotoa muuttamatta merkitsee asiallista poikkeusta perustuslaista. Perustuslain etusijasäännös ei sovellu poikkeuslakeina säädettyihin lakeihin, ellei kyseessä ole kauan sitten säädetty poikkeuslaki, jonka jälkeen perustuslain sisältöä on olennaisilta osin muutettu poikkeuslain sisällön kannalta tai perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, joka koskee perustuslain sisältöä, on muuttunut, on asiaa arvioitava erikseen<sup>35</sup>. Poikkeuslakeja sovellettaessa on kuitenkin sovellettava perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Hallituksen esityksessä on lausuttu, että: ”poikkeuslakien osalta perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämisen tarkoituksena on nimenomaan poistaa lain perustuslainvastaisuus, vaikka poikkeuslaki jääkin aineellisesti ristiriitaan perustuslain kanssa. Poikkeuslakimahdollisuuden tunnustamisen (73 §) kanssa ei siten olisi sopuisuudessa, jos tuomioistuimet voisivat myöhemmin jättää 106 §:n nojalla soveltamatta poikkeuslain säännöksen. Toisaalta myös poikkeuslakeja koskee perusoikeusmyönteisen laintulkinnan vaatimus, joka edellyttää poikkeusten suppeaa tulkintaa”.<sup>36</sup>

Tavallisen lain ja poikkeuslain suhteessa on tutkittava ensin onko poikkeuslaki säädetty sille asetettujen ohjeiden mukaisesti. Oikeusjärjestyksessämme vallitsee poikkeuslakien välttämisen periaate. Hallituksen esityksessä on lausuttu: ”mikäli poikkeuslaki kuitenkin säädetään, on sen oltava *rajattu poikkeus*. Vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua *perustuslain keskeisiin ratkaisuihin*, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Säännöksen lähtökohtana on, että poikkeuslakimenettelyyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi. Siten mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotusten väliltä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin sen sijaan, että lakiehdotus toteutettaisiin sellaisenaan poikkeuslakina. Jos poikkeuslain säätäminen osoittautuisi välttämättömäksi, tulisi poikkeus kuitenkin rajata vain välttämättömään kirjoittamalla se *mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi*. Samalla on harkittava, voitaisiinko poikkeuksen

---

<sup>34</sup> Hidén, 1974. s. 347–349.

<sup>35</sup> PeVM 10/1998 vp.

<sup>36</sup> HE 1/1998 vp.

voimassaoloa *ajallisesti rajoittaa*”.<sup>37</sup> Perustuslain yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu kootusti lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, hyväksyttävän rajoitusperusteen vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus, ihmisoikeuksien noudattamisen vaatimus, ydinalueen koskemattomuus vaatimus sekä yhdenvertaisuusvaatimus rajoitustestiä täydentävänä kriteerinä. Yleiset rajoitusedellytykset ovat olleet tuomioistuinkäytännössä sovellettuina kun on harkittu säännöksen suhdetta perustuslakiin.<sup>38</sup> Mikäli yksittäistapauksessa vaikuttaa selvästi perustellusti siltä, että poikkeuslailla on menty yli annettujen valtuuksien ja ohjeiden, on tällaisessa tilanteessa perusteltua tukeutua ainakin perusoikeusmyönteiseen tulkintaan, jotta voidaan turvata perusoikeuden toteutuminen oikeassa suhteessa poikkeuslakiin. On kuitenkin huomioitava, mikä on ollut lainsäätäjän tarkoitus asiassa.

---

<sup>37</sup> HE 1/1998 vp.

<sup>38</sup> Ks. tarkemmin asiasta Lämsineva, 2002. s.77—84.

### 3. PERUSOIKEUSMYÖNTEINEN LAINTULKINTA

#### 3.1 Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan tarkoitus

Perusoikeusmyönteinen tai perustuslain mukainen laintulkinta on kehitetty turvaamaan perusoikeuksien ja perustuslain toteutumista. Oikeusjärjestelmämme perustuu hierarkiaperiaatteelle, joten ei ole mahdollista säätää perustuslain vastaista lakia muutoin kuin poikkeuslakina. Lainsäätäjät ei aina kuitenkaan pysty jokaista mahdollista tilannetta perustuslain kannalta miettimään, joten on ollut tarkoituksenmukaista luoda jälkikontrollimekanismeja hierarkiaperiaatteen ja perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Perustuslain 3 §:stä ilmenevä vallanjakoperiaate sekä perustuslain 2 §:n demokratiaperiaate asettavat kuitenkin rajoituksia kontrolli- ja turvaamisvelvollisuudelle lainsoveltamistilanteessa.

Perustuslakivaliokunta lausui aikanaan yhdistyslakiehdotusta koskevassa lausunnossa kannanoton, jossa korosti periaatetta, että viranomaisten tulee tulkita kaikkia perusoikeuden käyttöä koskevia säännöksiä perusoikeusmyönteisesti.<sup>39</sup> Viljanen on kyseisestä kannanotosta päätellyt, että erityisesti annettaessa sisältöä *joustaville* ja *tulkinnanvaraisille* perusoikeuksien käyttöä säänteleville lainsäännöksille on otettava huomioon perustuslain perusoikeussäännösten vaatimukset.<sup>40</sup> Viljanen on hakenut perusteluja tulkintakäytännölle vuoden 1982 perusoikeustyöryhmän muistiosta, joka määrittelee perusoikeusmyönteisen laintulkinnan viranomaisten velvollisuudeksi tulkita tavallisten lakien ja asetusten säännöksiä perusoikeuksien toteuttamista edistävällä tavalla. Työryhmä on perustellut perusoikeussäännösten velvoittavuuden ulottumisen viranomaistoimintaan perusoikeussäännösten hierarkkisella ylemmänasteisuudella.<sup>41</sup>

Nykyisin perusoikeusmyönteinen laintulkinta nähdään ensisijaisena perusoikeuskonflikti tilanteen ratkaisukeinona sekä perusoikeuksien tehokkaan toteutumisen turvaamisen apuvälineenä. Perusoikeusmyönteisessä tulkinnassa tulee myös noudattaa perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisuja. On kuitenkin huomioitava myös olettaus lain perustuslain mukaisuudesta, jonka taustalla on ajatus, ettei perustuslain sitoma ja tästä tietoinen lainsäätäjät tarkoita säätää perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia. Mikäli lakia voidaan tulkita moninaisesti, ainoastaan perustuslain mukaisten tulkintavaihtoehtojen voidaan katsoa vastaavan lainsäätäjän tahtoa. Ongelmana kuitenkin saattaa esiintyä se, ettei perustuslainvastaisuus ole aina yksiselitteisesti todettavissa ja lainsäätäjän ja tuomioistuimen käsitys

---

<sup>39</sup> PeVL 6/1988 vp. s. 3.

<sup>40</sup> Viljanen, 1990. s. 204.

<sup>41</sup> Viljanen, 1990. s. 204.

asiasta saattaa poiketa toisistaan. Toinen ongelma on myös se, ettei lainsäätäjän todellisesta tarkoituksesta voida saada jälkikäteen riidatonta selvitystä, jollei lainsäädännön esitöissä ole suoraan otettu kantaa perustuslain ja lain suhteeseen tältä osin. Mikäli lainsäätäjällä on tietoisesti halunnut säätää lain ristiriitaiseksi perustuslain kanssa juuri kyseessä olevan tapauksen kaltaisessa tapauksessa, ei tuomioistuimien valtiosääntömme puitteissa saisi tästä lainsäätäjän tarkoituksesta tulkinnallaan poiketa. On myös huomattava, etteivät perustuslain yksilölle suomat oikeudet ole absoluuttisia vaan niitä voidaan lailla rajoittaa. Rajoituksen sallittavuus ratkaistaan oikeusjärjestelmässämme ennakkollisesti lainsäätämisyksikössä, jolloin keskeinen ratkaisun tekijä on eduskunta. Säättämisyksiköstä ei siten aina voi suoraan päätellä, ettei lainsäätäjällä ole tarkoitettu mitenkään rajoittaa perusoikeuksia.<sup>42</sup> Perusoikeusmyönteistä laintulkintaa tehtäessä on aluksi tarkoin tutkittava lainsäätäjän tarkoitusta ja mahdollisia perustuslakivaliokunnan kannanottoja.

Tuomioistuimet eivät saa myöskään tutkia lakien perustuslain mukaisuutta kokonaisuudessaan perusoikeusmyönteisen lain tulkinnan avulla ja tulkinnan on pysyttävä sovellettavan lain puitteissa. Raja varsinaiseen perustuslakikontrolliin hämärtyy, jos tulkintatilanteessa perustuslainsäädännösyrjäyttää tavallisen lain säännöksen tai syrjäytetään sellainen tavallisen lain säännöksen tulkinta, jota lainsäätäjällä on nimenomaisesti tavoitellut tai jota säännöksen selvä sanamuoto edellyttää.<sup>43</sup> Perusoikeusmyönteisen lain tulkinnan rajaa määrittää siten perustuslain mukaisuus kontrollissa perustuslain 106 §:ssä annettu ilmeisyysvaatimus. Perusoikeusmyönteisen lain tulkinnan tilanteessa tulisi pyrkiä löytämään ratkaisu, joka pohjautuu kyseessä olevaan lain säännökseen, jota tulkitaan perusoikeusjärjestelmän mukaisilla perusteilla.

### **3.2 Perusoikeusmyönteinen laintulkinta muissa viranomaisissa**

Perusoikeus uudistuksen tarkoituksena oli lisätä perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Perusoikeusmyönteisen tulkinnan velvoite asetettiin sekä tuomioistuimille että viranomaisille<sup>44</sup>. Perusoikeusmyönteinen tulkinta sitoo viranomaisten harkintaa sovellettaessa lakia tai alemman asteisia säädöksiä, perusteltavissa olevista vaihtoehdoista on viranomaistenkin valittava sellainen, joka parhaiten edistää kyseisen perusoikeuden toteutumista tai useamman perusoikeusintressin tilanteessa pyrkiä mahdollisimman optimaalisesti turvaamaan eri perusoikeudet. Perustuslain 22 § asettaa julkisen vallan tehtäväksi turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tämän tehtävän suorittamisessa perusoikeusmyönteinen tulkinta on ulotettu myös hallintoviranomaisille. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään koskien

---

<sup>42</sup> Viljanen, 1990. s. 218—220.

<sup>43</sup> Viljanen, 1990. s. 225.

<sup>44</sup> HE 309/1993.

perusoikeusuudistusta lausunut, että ”useissa säännösehdoituksissa, ennen muuta perusoikeuksien yleistä turvaamisvelvollisuutta koskevassa 16 a §:ssä (PL 22 §) on velvoitettavaksi tahoksi määritelty julkinen valta. Valiokunta yhtyy siihen esityksen lähtökohtaan, että perusoikeussäännösten vaikutukset ulottuvat muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan ja että myös viranomaistoimintaan rinnastettava yksityisen oikeussubjektin toiminta on perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa. Tähän seikkaan olisi – toisin kuin tähän asti on tehty – kiinnitettävä riittävästi huomiota, jos lainsäädäntötoimin toteutetaan hallinnon perinteisten rakenteiden hajauttamista ja yksityistämistä. Julkinen valta -käsitteen sisältö vaihtelee perusoikeuksittain. Yleisesti voidaan todeta, että valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekuelimineen ovat keskeisimmät velvoitetuiksi tulevat tahot. Esimerkiksi TSS-oikeuksia koskevat säännökset voivat ulottua tämän ydinryhmän ulkopuolelle vain sikäli kuin tällaisiin oikeuksiin liittyviä tehtäviä on asianmukaisessa järjestyksessä annettu muille yksiköille. Vapausoikeuksia koskevat säännökset taas ulottavat vaikutuksensa kaikkiin niihin tahoihin, joille on annettu toimivaltaa käyttää tällaisten oikeuksien kannalta merkityksellistä julkista valtaa.”<sup>45</sup> Perustuslain 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisen velvoite ja tämän velvoitteen toteuttamiseen soveltuva perusoikeusmyönteinen laintulkinta ulottuvat siten varsin laajalle alueelle.

Perustuslain 107 §:n mukaan jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Tuomioistuinten ja viranomaisten tehtävissä, menettelyssä ja pätevyudessa on eroja, jotka painottavat tuomioistuinten asemaa myös siinä säännösvalvonnassa, joka kohdistuu lakia alemmanasteisten säännösten sopusointuun perusoikeuksien kanssa. Viranomaisten velvollisuus jättää lakia alempi säännös soveltamatta rajoittuu lähinnä tilanteisiin, joissa ristiriita perustuslain tai tavallisen lain kanssa on riidaton<sup>46</sup>. Perusoikeusmyönteistä tulkintaa on noudatettava sekä lakeja että niitä alemmanasteisia säädöksiä sovellettaessa. Tulkinnalla voidaan yleensä välttää alemmanasteisen säännöksen avoin ristiriita perusoikeuksien kanssa. Tämän vuoksi myös tilanteet, joissa viranomaisen olisi jätettävä lakia alemmanasteinen säännös perustuslain 107 §:n nojalla soveltamatta sen tähden, että se on ristiriidassa perusoikeussäännöksen kanssa, ovat käytännössä harvinaisia<sup>47</sup>. Esimerkiksi viranomaistoiminnassa voidaan joutua perusoikeusmyönteistä tulkintaa soveltaen laajentamaan oikeussuojaa ja kaventamaan viranomaisen

---

<sup>45</sup> PeVM 25/1994 vp.

<sup>46</sup> Tuori, 1999. s. 725.

<sup>47</sup> Tuori, 1999. s. 725.

harkintavaltaa, esimerkiksi oikeus tulla kuulluksi tai saada perusteltu päätös saattaa edellyttää asianosaisen kuulemista tai perustelemista sellaisessakin tilanteessa, jossa laki ei siihen suoran velvoita<sup>48</sup>.

Valtioneuvoston selonteossa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta on kuitenkin todettu esimerkiksi perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen vaikean löytymisen internetsivuilta asettavan ongelmia etsiä tulkintaratkaisun tueksi perusteita perustuslakivaliokunnan kannanotoista.<sup>49</sup>

Yksilölliset hallintopäätökset jakautuvat tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuviin ja laillisuusharkintaan perustuviin päätöksiin. Jälkimmäisen sitoen viranomaista huomattavasti enemmän kuin ensimmäisen.<sup>50</sup> Oikeuskäytäntöä käsittelevän jakson yhteydessä on huomattavissa tuomioistuimissa kiinnitetyn huomiota arvioitaessa harkintaratkaisuja niihin vaikuttaviin perusoikeusnäkökulmiin. Täten on saatettu edellyttää laajempaa näkökulmaa huomioon otettavien seikkojen osalta harkintaratkaisua tehtäessä<sup>51</sup>. Harkintaratkaisua tehdessä jo hallintoviranomaistasolla saattaisi siten olla perusteltua mieltä harkinnan rajojen suhdetta asiaan vaikuttaviin perusoikeuskysymyksiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen hakutietokannasta löytyy hakusanalla perusoikeusm\* 77 hakutulosta, mikä jo itsessään antaa viitteitä siihen, että perusoikeusmyönteinen tulkinta viranomaistoiminnassa on ainakin tätä kautta saanut huomiota. Samalla kuitenkin kyseenalaistuu se, kuinka hyvin hallinnossa on perusoikeusmyönteisen tulkinnan periaatetta virkamiesten hallintotehtävissä huomioitu, koska sitä on näinkin useasti eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen tasolla jouduttu huomioimaan.<sup>52</sup> Useinhan virkamies tasolla noudatetaan asiaan soveltuvia säännöksiä ja tukeudutaan pitkälti esimerkiksi ministeriön antamiin ohjeisiin, sen kummemmin kyseenalaistamatta näitä. Herääkin kysymys, kuinka hyvin muut viranomaiset kuin oikeudellisen koulutuksen saaneet ovat tietoisia kyseisestä laintulkintaperiaatteesta. Tai tietoisuutta paremmin voisi kysyä, kuinka hyvin tämä periaate tulee huomioitua perushallintotoiminnassa tai, että kuinka vakavasti hallintotoiminnassa yleisesti otetaan perusoikeuksien tehokkaan toteuttamisen vaatimus. Helposti saattaa iskostua asenne; tehdään niin kuin on ennenkin tehty. Tai luotetaan sokeasti ylemmän tahon, esimerkiksi ministeriön antamiin ohjeisiin, eikä kyseenalaisteta toimintatapoja sen enemmän. Tärkein ongelma kohta saattanee kuitenkin olla perustuslain laaja

---

<sup>48</sup> Kulla, 1998. s. 61.

<sup>49</sup> VNS 7/2009 vp. s. 87.

<sup>50</sup> Tuori, 2003. s. 159. (Tuori 2003 a)

<sup>51</sup> Esimerkiksi KHO:2005:50.

<sup>52</sup> <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/eoatied/eoaratk/eoar3000.shtml> hakusana perusoikeusm\*, haku tehty 22.2.2011.

abstraktiotaso ja perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen hankala löytyvyys. Hyvin todennäköistä on, ettei ilman tarkkoja ohjeita uskalleta lähteä hallintotasolla tekemään yksittäisiä perusoikeustulkintoja. Aarnio on teoksessaan myös huomauttanut, että ”joillakin aloilla on nähtävissä tendenssi ratkaista tulkinnanvaraisia tilanteita organisaation sisäisellä ohjeistuksella, jolla pyritään eroon tulkinnanvaraisuudesta tai ainakin vähentämään sitä”<sup>53</sup>.

Toisaalta, mikäli viranomaisen lähtee omaa päätösratkaisuaan muotoilemaan perusoikeusmyönteisesti, ajaututaan samaan ongelmaan kuin tuomioistuimien kanssa, saatetaan ajautua asteen verran lainsäätämisen puolelle. Mutta juuri siitä, että viranomaistoiminnassa tulee tarkoin noudattaa lakia, lakien hierarkiaperiaate ja yhdenmukaisuuden periaate sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen velvoite perustelevat myös tätä muihin viranomaisiin kuin tuomioistuimiin kohdistettua perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta. Käytännössä tämä viranomaisiin kohdistettu velvoite perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan saattaa muualla kuin tuomioistuimissa osoittautua hyvinkin tärkeäksi tavaksi huolehtia viranomaistoiminnan, erityisesti viranomaisten päätösten, perusoikeuksien mukaisuudesta.

Hurskainen on työssään tuonut esiin kysymyksen tulisiko virkamiehen aina tutkia perustuslainvastaisuus ja päätynt, että ellei ole aivan erityistä syytä epäillä sovellettavan säännöksen perustuslain mukaisuutta, virkamiehen tulee sitä noudattaa.<sup>54</sup>

### **3.3 Perustuslakivaliokunnan määrittämä perusoikeusmyönteinen laintulkinta kootusti**

Perustuslakivaliokunta on erityisesti perusoikeus- ja perustuslakiuudistusten yhteydessä antanut perusoikeusmyönteistä tulkintaa määrittäviä ohjeita. Perustuslakivaliokunnan antaman kannan selkiyttämisen kannalta kokoon tässä yhteen eri puolilla tutkimusta käsiteltyjä lausumia. Oikeusjärjestelmämme kansainvälistymisestä huolimatta perustuslakivaliokunnan ohjetta perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta tulee oikeusjärjestelmässämme pyrkiä ainakin pääpiirteissään noudattamaan. Täten on perusteltua kootusti tarkastella perustuslakivaliokunnan lausuntoja asiasta.

Kuten Veli-Pekka Viljanen on tuonut kirjoituksessaan esiin, jo perusoikeusuudistusta aiemmin on perustuslakivaliokunta antanut lausunnon yhdistyslakiehdotuksesta PeVL 6/1988 vp, jossa nimenomaisesti korostettiin lainsoveltajien velvollisuutta ottaa huomioon perusoikeussäännökset: ”Valiokunta pitää tässä yhteydessä aiheellisena korostaa sitä periaatetta, että viranomaisten pitää

---

<sup>53</sup> Aarnio, 2006. s. 325.

<sup>54</sup> Hurskainen, 2003. s. 113.

tulkita kaikkia perusoikeuden käyttöä koskevia säännöksiä perusoikeusmyönteisesti. Tämä tulkintaperiaate tulee erityisesti pitää mielessä sovellettaessa säännöksiä, jotka ratkaisevat, onko yhdistymisvapaus ylipäättään joidenkin kansalaisten käytössä vai ei. Esimerkkinä käsitteestä, jonka osalta mainitun tulkintaperiaatteen ensiarvoisuutta on tähdennettävä, valiokunta mainitsee 43 §:ssä käytetyn hyvät tavat ja sen tulkinnan.”<sup>55</sup> Tähän kyseiseen lausuntoon on myös viitattu hallituksen esityksessä 309/1993 tuotaessa esiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttava perusoikeusmyönteinen laintulkinta. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 6/1988 vp ja hallituksen esitys 309/1993 tuovat esiin, että perusoikeusmyönteinen laintulkinta ei ole täysin uusi käytäntö perusoikeusjärjestelmässämme, vaan perustuslakivaliokunta on siihen kehottanut jo ennen perusoikeusuudistustakin.

Perustuslakivaliokunta on myös perusoikeusuudistuksen yhteydessä antamassaan mietinnössä tuonut esiin veloitteen ja soveltamisedellytykset perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan sekä korostanut varsinaisten ilmeisten ristiriitojen harvinaisuutta, mikä puoltaa sitä, että perustuslain mukainen laintulkinta olisi aina nähtävä ensisijaisena keinona poistaa mahdollinen ristiriita tulkintatilanteessa. Perustuslakivaliokunta on lausunut seuraavasti: ”Normaalissa perusoikeuksien soveltamistilanteessa tuomioistuimessa perusoikeussäännökset ja tavallisen lain säännökset vaikuttavat yhdessä ratkaisun perusteena. Käytännössä sellaiset ratkaisutilanteet, joissa olisi selvä ja ratkaisematon ristiriita perustuslain ja lain säännösten välillä, ovat äärimmäisen poikkeuksellisia. Jos tällainen tilanne tulisi esille, ei tuomioistuimen hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin vakiintuneen tulkinnan mukaan ole mahdollista todeta lakia perustuslain vastaiseksi. Oletetut ristiriidat ovat käytännössä useimmiten näennäisiä ja poistettavissa tulkinnalla.”<sup>56</sup> Perustuslakivaliokunta on vielä täsmentänyt perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mallia näin: ”Tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Tältä osin voidaan puhua perustuslain mukaisesta tai perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta”<sup>57</sup>. Velvoite perusoikeusmyönteiseen laintulkintaa sisältää siis tavallaan kaksi osaa. Ensinnä tulee eliminoida perustuslain kanssa ristiriitaiset laintulkintavaihtoehdot, minkä jälkeen voidaan optimoinnin avulla valita perustuslain mukaisista vaihtoehdoista parhaiten perusoikeuksien tarkoituksen toteuttamista edistävä vaihtoehto.

---

<sup>55</sup> Viljanen, 1990. s. 203—204.

<sup>56</sup> PeVM 25/1994 vp.

<sup>57</sup> PeVM 25/1994 vp.

Perustuslakivaliokunta on lausunut perustuslain uudistamisen yhteydessä mietinnössään seuraavasti: ”Lakien perustuslain mukaisuuden valvonnan painopiste säilyy uuden perustuslain nojalla ennakovalvonnassa, jossa perustuslakivaliokunnan keskeinen asema ilmaistaan erillisessä säännöksessä (74 §). Tuomioistuinten mahdollisuus arvioida eduskunnan säätämän lain jonkin säännöksen suhdetta perustuslakiin rajoittuu perustuslain etusijaa koskevan säännöksen mukaan yksittäisen oikeustapauksen ratkaisemisen yhteyteen. Etusijan antaminen perustuslaille edellyttää, että lain säännöksen soveltaminen tuossa yksittäistapauksessa olisi *ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa*. Ilmeisyysvaatimus tarkoittaa sitä, että lain säännöksen ristiriita perustuslain kanssa on selvä ja riidaton ja siksi helposti havaittavissa eikä esimerkiksi oikeudellisena kysymyksenä tulkinnanvarainen.”<sup>58</sup> Ilmeistä ristiriitaa pienemmät tapaukset kuuluvat täten perusoikeusmyönteisen laintulkinnan piiriin. Myös *perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö* tulisi huomioida perusoikeusmyönteistä tulkintaa tehtäessä, koska perustuslakivaliokunnalla on keskeinen asema perustuslain mukaisuuden valvonnassa perustuslain 74 §:n mukaan. Huomionarvoista on myös se, että kyse on aina yksittäistapauksellisesta tulkinnasta. Perustuslakivaliokunta toi esiin myös tulkinnassa erittäin tärkeän seikan: ”Säännöksessä kuvataan ristiriitatilannetta ilmaisulla, jonka mukaan lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen sanamuodossa on aiheellista kuvata ristiriitatilanne yleisluonteisemmin lain säännöksen soveltamisen ja perustuslain eikä vain sen jonkin säännöksen välisenä vertailuna. Siten perustuslaki on *kokonaisuutena* osana vertailussa.”<sup>59</sup> Tulkintaa tehtäessä ei siis tule ajatella asiaa vain yhden perusoikeussäännöksen kannalta, vaan perustuslain kokonaisuuden valossa.

Yhteenvedona tärkeimpiä asioita perustuslakivaliokunnan lausunnoista perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kannalta ovat seuraavat:

- soveltamistilanteessa perusoikeussäännökset ja tavallisen lain säännökset vaikuttavat yhdessä ratkaisun perusteena
- tulkintaratkaisun tulee eliminoida perustuslain kanssa ristiriitaiset vaihtoehdot
- tulkintaratkaisun tulee parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista
- perustuslaki kokonaisuutena on vertailukohteena.

---

<sup>58</sup> PeVM 10/1998 vp.

<sup>59</sup> PeVM 10/1998 vp.

### 3.3.1 Alustava kuvaus perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta

Viljanen tuo artikkelissaan esiin kaksi tapaa kuvata perustuslain mukaista laintulkintaa. Ensimmäkin perustuslain mukainen tulkintatapa voidaan nähdä ensisijaisesti *perustuslainvastaisten tulkintavaihtoehtojen ehkäisemisen apuvälineenä*, jolloin sitä voidaan kuvata seuraavasti: 1. Normia N voidaan tulkita tavoilla a, b, c, d. 2. Tulkinnat a ja b ovat ristiriidassa perustuslain kanssa. Tulkinnat c ja d eivät ole ristiriidassa perustuslain kanssa. 3. Normi N on perustuslain mukainen tulkittuna tavalla c tai d. normia N ei saa tulkita tavalla a tai b. Toiseksi Viljanen tuo esiin Jörn Ipsenin esityksen perustuslain mukaisesta tulkinnasta *kolmivaiheisena menettelynä*: 1. Tavanomainen tulkinta, joka nostaa esiin valtiosääntöoikeudellisen ongelman, 2. Normikontrolli, joka kertoo onko tavanomainen tulkinta perustuslainvastainen vai ei, 3. Oikeuslauseen sisällön määrittäminen perustuslaista käsin ja sen tutkiminen, pysyykö saatu tulkinta asetettujen rajojen sisällä.<sup>60</sup> Viljanen puhuu artikkelissaan myös valtiosääntöoikeudellisesta *optimoinnista*, jossa monista perustuslain mukaisista tulkintavaihtoehdoista valitaan se, joka parhaiten vastaa perustuslaissa omaksuttua arvotarkaisua. Perustuslaki siis vaikuttaa myös positiivisesti tulkintatilanteessa tarkoituksena päätyä perustuslain kannalta optimaaliseen tulkintaan, eikä vain auta eliminoimaan perustuslainvastaisuuksia.<sup>61</sup> Perustuslain mukaisen tulkinnan keskeisenä oikeuttamisperiaatteena on nähty oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden periaate: oikeusnormeja on tulkittava oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä edistävällä tavalla.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Viljanen, 1990. s. 214—215.

<sup>61</sup> Viljanen, 1990. s. 216.

<sup>62</sup> Viljanen, 1990. s. 216.

## 4. OIKEUSTEORIASTA PERUSOIKEUSMYÖNTEISEN LAINTULKINNAN NÄKÖKULMASTA

### 4.1 Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan alkuvaihe

Ensinnäkin on muistettava, että perusoikeusmyönteisessä tulkinnassa on aina kyse myös perustuslain tulkinnasta, vaikka yleensä puhutaan vain alemmanasteisen säädöksen perusoikeusmyönteisestä tai perustuslain mukaisesta tulkinnasta. Hautamäki korostaa, että perustuslaki ei voi perustuslain mukaisessa tulkintatilanteessa muodostua tulkinnallisesti koskemattomaksi, koska muutoin minkäänlaista perustuslain mukaista laintulkintaa ei voida harjoittaa. Kyseenomaisessa laintulkintatilanteessa tulkitaan siis sekä perustuslakia, että sitä säädöstä, jonka perustuslain mukaisuus halutaan todeta. Hautamäen mielestä voitaneen puhua myös säädösten keskinäisestä vertaamisesta, jossa tulkinta on apuvälineenä.<sup>63</sup>

Useiden tulkintamahdollisuuksien tilanteessa perustuslain mukainen laintulkinta tarkoittaa ensivaiheessa niiden vaihtoehtojen poissulkemista, joita ei pidetä perustuslain mukaisina. Perustuslain mukainen laintulkinta on käytännössä siis perustuslain saamaa tulkintavaikutusta tavallisen lain säännöksiä sovellettaessa. Perustuslain mukaista laintulkintaa ei voida suoraan menetelmällisesti rinnastaa varsinaisiin tulkintamenetelmiin, kuten sanamuodonmukaiseen tai historialliseen tulkintatapaan. Perustuslain mukainen laintulkinta on ymmärrettävä tavallaan totunnaisten tulkintatapojen avulla saatujen tulkintavaihtoehtojen valintakriteeriksi. Kyseessä olevaa laintulkintamuotoa tarkasteltaessa on tuotu esille myös optimointiajatus, jonka mukaan tavoitteena ei ole vain päätyä mihin tahansa perustuslain kanssa sopusoinnussa olevista tulkinnoista, vaan juuri sellaiseen tulkintaan, joka parhaiten vastaa perustuslain sisältöä.<sup>64</sup> Jotta paras mahdollinen tulkintavaihtoehto löytyisi, on ensiksi selvitettävä perustuslain mukaiset laintulkintavaihtoehdot. Tällöin on tutkittava sekä se, mitä eri tulkintavaihtoehtoja lain epäselvä säännös mahdollistaa, sekä se, miten perustuslakia kyseisessä tilanteessa voidaan tulkita. Näiden avulla tulisi löytää tulkintavaihtoehdot, jotka ovat perustuslain mukaisia.

Perustuslain mukainen tulkinta voidaan Viljasen mukaan esittää seuraavan kaavan mukaan niissä tapauksissa, joissa se nähdään ennen muuta tulkintavaihtoehdon valintakriteerinä, jonka avulla ehkäistään perustuslainvastaisten tulkintavaihtoehtojen ottaminen ratkaisun perusteeksi<sup>65</sup>:

1. Normia N voidaan tulkita tavoilla a, b, c, d.

---

<sup>63</sup> Hautamäki, 2002. s. 68.

<sup>64</sup> Viljanen, 1990. s. 206 ja Hautamäki, 2002. s. 68.

<sup>65</sup> Viljanen, 1990. s. 214.

2. Tulkinnat a ja b ovat ristiriidassa perustuslain kanssa. Tulkinnat c ja d eivät ole ristiriidassa perustuslain kanssa.
3. Normi N on perustuslain mukainen tulkittuna tavalla c tai d. Normia N ei saa tulkita tavalla a tai b.

Kaavan ehtona on siis se, että tulkintavaihtoehdot ovat jo ennalta olemassa ja että perustuslain mukainen tulkinta merkitsee vain valtiosääntöisin perustein tehtävää valintaa niiden välillä.

Perustuslain mukainen tulkinta on myös joissakin yhteyksissä tuotu esiin systemaattisiin näkökohtiin perustuvan tulkinnan alalajina ja täysin rinnasteisena muihin tulkintamenetelmiin. Tällöin ajatellaan perustuslainsäännösten vaikuttavan muiden tulkintaperusteiden rinnalla jo tulkintavaihtoehtojen muodostamiseen.<sup>66</sup> Hautamäki esittää, että mikäli käytetään perustuslain mukaista tulkintatapaa, ei sen perusteella voida hahmottaa mitään konkreettista tapaa siitä, miten tulkintaan on päädytty. Hautamäki kuvaa perustuslain mukaista tulkintaa metakäsitteeksi tai metamedotiksi, joka muodostuu varsinaisten tulkintamenetelmien hyödyntämisestä.<sup>67</sup> Itse puollan myös enemmän tätä kantaa, mutta systemaattinen tulkintakin osaltaan vaikuttaa sekä perustuslain mukaisia laintulkintavaihtoehtoja etsittäessä että loppuvaiheen optimoinnissa. Perustuslain mukaisessa tulkinnassakin on käytettävä perustuslakia kokonaisuudessaan vertailukohteena, ja myös perustuslakia on tulkittava. Tulkintaratkaisun tulisi sopia oikeusjärjestelmämme systeemikokonaisuuden puitteisiin.

Aiemmin mainittua Viljasen perustuslain mukaisen laintulkinnan kuvausta täsmentäen on perusoikeusmyönteistä laintulkintaa sovellettaessa ensiksi tulkittava tavallista säännöstä normaalien laintulkintamethodien avulla ja saatava esiin kaikki mahdolliset perustuslain mukaiset tulkintavaihtoehdot. Samalla on siis myös jonkin verran pidettävä silmällä perustuslakia, jotta on nähtävissä, minkälaiset tulkinnat lainsäännöksestä mahtuvat perustuslain piiriin. Ensiksi siis selvitetään kaikki mahdolliset laintulkintavaihtoehdot, joista sitten valitaan ne, jotka ovat perustuslain mukaisia, jolloin ristiriita perustuslain kanssa häviää. Tämän jälkeen jää enää ongelmaksi se, mikä perustuslain mukaisista tulkintavaihtoehdoista on se, jolla parhaiten pyritään toteuttamaan perusoikeuksien toteutumista. Kirjoitan tästä ongelmasta lisää jäljempänä optimointia käsittelevässä osiossa.

---

<sup>66</sup> Viljanen, 1990. s. 214 ja Hautamäki, 2002. s. 68.

<sup>67</sup> Hautamäki, 2002. s. 70.

Eliminointivaihe on siis enemmänkin säännösten perinteistä tulkintaa, jossa moninaiset metodit ja ohjeet ovat apuna. Kuten Laakso on todennut, oikeudellista ajattelua ei voida hallita yhden ainoan mallin pohjalta: Tulkinta- ja ratkaisutoiminta perustuu praktis-argumentatiiviseen ajatteluun, jossa lakitekstin ohella käytetään muitakin oikeuslähteitä ja tulkintatekniikkojen osoittamia näkökohtia.<sup>68</sup> Eri tulkintavaihtoehtoja voidaan nimittää kielellisesti eli semanttisesti mahdollisiksi tulkinnoiksi. Eri tulkintavaihtoehtojen selvittämiseen vaaditaan yleistä kielen tuntemusta ja juridisen kielen erityismerkityksen tuntemusta. Semanttisten vaihtoehtojen selvittäminen paljastaa vasta säännöksen tulkintavaihtoehdot. Oikeudellinen tulkinta taas puolestaan on merkitysvaihtoehdon valintaa. Olennaista tulkinnassa on tapa, jolla valinta perustellaan.<sup>69</sup>

#### 4.1.1 Laintulkinnan oikeuslähteistä

Laintulkinnassa käytettävien oikeuslähteiden velvoittavuus voidaan jaotella kolmeen ryhmään. *Vahvasti velvoittavien* oikeuslähteiden sivuuttamisesta seuraa lainsoveltajalle rangaistus virkavirheestä. Oikeuslähteen käyttö on siis tavallaan pakollista. Tähän ryhmään Suomessa kuuluvat laki ja maantapa. Laki käsite sisältää kansallisen oikeuden ulkopuolisista normistoista Eurooppaoikeuden sitovat osat, Euroopan ihmisoikeussopimuksen normit ja EU- ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien tietyt prejudikaatit sekä kansallisen oikeuden normistoista Suomen perustuslain perusoikeudet, lait ja niiden nojalla annetut alemmat normit, kansallisen oikeuden osaksi liitetyt kansainväliset sopimukset ja systeemiperusteet. Poikkeaminen näistä on mahdollista vain painavilla perusteilla *contra legem* -tilanteessa. *Heikosti velvoittaviin* oikeuslähteisiin kuuluvat lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut. Päätösperusteluissa usein tukeudutaan näihin, eikä niiden sivuuttamisesta seuraa sanktiota. Hyvä päätös ja päätösperustelu nojautuvat myös heikosti velvoittavaan lähdemateriaaliin. *Sallittuja oikeuslähteitä* ovat muun muassa oikeusvertailevat argumentit, oikeustiede, yleiset oikeusperiaatteet, arvot ja arvoasetelmat sekä teleologiset argumentit. Sallitut oikeuslähteet vahvistavat argumentaatiota, eikä sivuuttaminen ole sanktioitua. *Kiellettyinä oikeuslähteinä* voidaan pitää lain ja hyvän tavan vastaisia sekä avoimen puoluepoliittisia argumentteja.<sup>70</sup>

Oikeudelliset säädökset ovat lisäksi usein esitetty keskenään hierarkkisessa mallissa, jossa valtion sisäisistä säädöksistä perustuslaki on ylin ja sen pohjalta muodostuvat lait seuraavana ja siten eteenpäin. Hierarkiamalleissa kansainväliset säännökset on usein perustuslain tasolle sijoitettuja tai jopa sen ylle. Tästä seuraa mielenkiintoinen problematiikka perusoikeusmyönteisen laintulkinnan

<sup>68</sup> Laakso, 1990. s. 178.

<sup>69</sup> Aarnio, 1989. s. 193.

<sup>70</sup> Aarnio, 1989. s. 220—222. Aarnio, 2006. s. 291—293.

kannalta, sillä perusoikeudet paljolti pohjautuvat kansainvälisiin velvoitteisiin, joten riittääkö tulkintaa tehtäessä varmistua vain tulkinnan perusoikeuden mukaisuudesta vai tulisiko aina varmistaa myös kansainvälinen näkökulma tukeuduttaessa kyseiseen tulkintamalliin. Viljanen on artikkelissaan esittänyt, että on luonnollista niiden perusoikeuksien kohdalla, jotka käsitteissään suhteellisen suoraan pohjautuvat ihmisoikeussopimusten käsitteistöön, tukeutua ihmisoikeussopimusten vastaavien määräysten soveltamiskäytäntöön<sup>71</sup>. Oikeuslähteet ja niiden hierarkiasuhteet ovat tärkeitä lähtökohtia pyrittäessä määrittämään juridisesti mahdollisia tulkintavaihtoehtoja lain sanamuodon antamien merkitysvaihtoehtojen joukosta. Oikeuslähteet myös auttavat selvittämään sitä, mikä kyseisessä tapauksessa on kaikki asianhaarat huomioiden relevanttia.<sup>72</sup>

#### 4.1.2 Laintulkinnan metodeista

Päätöksen argumentaatioperustan valinta ja tulkintamenetelmän valinta ovat yhteydessä toisiinsa, eli tietynlaisilla tulkintamenetelmillä muodostetaan tietynlaisia argumentteja päätöksen perustelemiseksi. Erilaisia tulkintamenetelmiä on monenlaisia, eikä mitään yleispätevää jaottelua ole helposti tehtävissä. Yleisemmän tason jaotteluperusteena on käytetty jakoa subjektiiviseen ja objektiiviseen tulkintaan. *Subjektiivinen tulkinta* tarkoittaa sitä, että tulkittavalle tekstille annetaan sellainen merkityssisältö, joka vastaa lainsäätäjän tarkoitusta. Tätä tulkintatapaa kutsutaan myös historialliseksi tulkinnaksi.<sup>73</sup> *Objektiivisen laintulkinnan* tarkoituksena on taas se, että tulkinnan päämääränä on säännöstekstin oikean merkityksen selvittäminen juuri silloisella tulkintahetkellä. Objektiivisessäkin tulkinnassa lainsäätäjän tarkoitusta voidaan käyttää argumenttina, mutta sen painoarvo määräytyy suhteessa muihin argumentteihin.<sup>74</sup>

Objektiiviseen laintulkintaan liittyviä tulkintametoodeita ovat sanamuodonmukainen tulkinta, systemaattinen tulkinta ja teleologinen tulkinta. *Sanamuodonmukainen tulkinta* nojaa säännöstekstiin ja siinä esiintyviin normien muotoiluihin, jolloin perustelut pohjautuvat siihen, miten teksti on ymmärrettävä. Tämä tulkintamenetelmä pyrkii ymmärtämään vain sen, miten teksti voidaan käytännössä ymmärtää. Sanamuodonmukainen tulkinta on kyseessä silloin, kun säädösteksti on yksiselitteinen, eikä se tarvitse tulkintaa, vaan se ilmaisee oman merkityssisältönsä. Säännöstekstin ilmaisun merkitys on tällöin sen leksikaalinen merkitys. Myös tulkinnanvaraisen säännöksen sanamuodon ilmaisema ajatussisältö on mahdollista vahvistaa kyseisen säännöksen

<sup>71</sup> Viljanen, 1996. s. 791.

<sup>72</sup> Aarnio, 2006. s. 307.

<sup>73</sup> Hautamäki, 2002. s. 64 ja Jyräni, 2000. s. 46.

<sup>74</sup> Hautamäki, 2002 s. 64 ja Laakso, 1990. s. 112—114.

merkityssisällöksi. Tällöin sanamuodonmukainen tulkinta on relatiivinen asia: sanamuodon ilmaisema ajatussisältö hyväksytään ja muut mahdolliset tulkintavaihtoehdot hylätään. Laintulkinta on tällöin kontekstuaalista eli ilmaisun merkitys määräytyy sen käyttöyhteyden perusteella, mikä sillä on asianomaisessa sääntelykokonaisuudessa. Vaatimusta lain tulkitsemisesta sanamuodon mukaan on usein perusteltu oikeusvarmuudella.<sup>75</sup>

Tulkinta voi myös olla säännöksen sanamuotoon nähden suppeampaa tai laveampaa. Nämä tulkintatavat eivät ole varsinaisia päättelymuotoja, vaan ne ilmaisevat lähinnä lopputuloksen, johon on päädytty muiden argumenttien avulla. *Laventava tulkinta* tarkoittaa lakitekstin soveltamista normaalin sanamuotonsa ulkopuolelle, mutta vain niissä rajoissa, jotka eivät ole kielellisesti pois suljettuja. *Supistava tulkinta* tarkoittaa sitä, että lakitekstiä sovelletaan sen normaalitulkintaa tiukemmin. Tämän tulkinnan äärimuoto on sellainen, jossa lisävaliteeteilla redusoidaan merkitystä ahtaammaksi kuin normaali supistava tulkinta vaatisi. Suppean tulkinnan kohteena ovat usein sellaiset säännökset, jotka asettavat velvoitteita kansalaisille. Erityisesti perusoikeuksista säädettyjä poikkeussäännöksiä on tulkittava suppeasti. Laventavaa tulkintaa taas käytetään tilanteissa, joissa oikeusvarmuudella ei ole hallitsevaa merkitystä.<sup>76</sup> Laventava tulkinta voi kuitenkin tulla kyseeseen perusoikeusmyönteistä tulkintaa hyödynnettäessä, esimerkiksi yksilön oikeusturvan varmistamisen yhteydessä.

*Systemaattinen tulkintametodi* vaatii oikeuden kokonaissystematiikan hallitsemista, jolloin argumentaatio on mahdollista perustaa eri oikeusnormien keskinäisyyhteistä tehtäviin johtopäätöksiin. Laintulkinnassa pyritään yleensä johdonmukaisen systematiikan aikaansaamiseen tulkitsemalla yksittäisiä säännöksiä siten, että säännöstöstä muodostuu sisäisesti johdonmukainen kokonaisuus. Systemaattinen laintulkinta tarkoittaa sitä, että tulkittaessa tiettyä säännöstä tai sääntelyinformaatioon sisältyvää ilmaisua, tulee ne ymmärtää systemaattisesti samalla tavoin kuin se konteksti, johon ne kuuluvat.<sup>77</sup> On kuitenkin muistettava, että systeemi on dynaaminen kokonaisuus, joka vaikuttaa tulkintoihin ja johon tulkinnat vaikuttavat. Yksittäisen säännöksen ja oikeusjärjestelmän välillä vallitsee siis tulkinnallinen kehä.<sup>78</sup> Systemaattinen tulkintametodi on perusoikeusmyönteisessä laintulkinnassa lähtökohtana. Aarnion sanoin: ”tarjolla olevat oikeudellisesti relevantit tulkintavaihtoehdot tunnustetaan systeemilähtöisesti. Kun tämä on

---

<sup>75</sup> Laakso, 1990. s. 147.

<sup>76</sup> Laakso, 1990. s. 148—149.

<sup>77</sup> Laakso, 1990. s. 159.

<sup>78</sup> Aarnio, 1989. s. 224.

saavutettu, joudutaan valitsemaan tarjolla olevista ehdokkaista paras mahdollinen.”<sup>79</sup> Aarnio on lisäksi korostanut, että ”edes kysymystä perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta ei voi syntyä, jollei ole selvillä, mihin ongelmaan vastausta etsitään ja mitkä mahdolliset ratkaisut tulevat kysymykseen.”<sup>80</sup>

*Teleologinen tulkinta* tarkoittaa oikeusnormien tavoitteellista tulkintaa, jolloin normia pyritään tulkitsemaan sen tarkoituksen mukaisesti. Teleologisessa tulkinnassa perustetaan argumentaatio oikeussäännölle tulkintahetkellä annettavaan objektiiviseen järkevään tarkoitukseen. Tällöin argumentaatio perustuu viime kädessä tulkitsijan itse arvottamaan käsitykseen oikeussäännöksen tarkoituksesta. Tämä tulkintamalli voi merkitä irrottautumista ahtaasti sanamuotoon nojaavasta laintulkinnasta, eikä se tarkoita sitoutumista lainsäätäjän tahtoon. Kysymys on lain järkevistä tarkoituksesta tietyssä tilanteessa. Tavoitteellinen tulkinta pyrkii edistämään halutun vaikutuksen aikaansaamista. Hyvin epämääräisenä tekijänä Hautamäen mielestä voidaan kuitenkin pitää sitä, että tulkinnalla saavutettu tulos on todella säännöksen järkävä tarkoitus ja että tulkintaa voitaisiin pitää objektiivisena.<sup>81</sup> Teleologinen tulkinta on silti nähtävissä myös erittäin soveltuvaksi osaksi perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan. Tärkeään osaan teleologisen tulkinnan oikeuttamisen yhteydessä voi nähdä nousevan tulkintaratkaisun perustelut ja niiden hyväksyttävyyden.

Argumentaatio voidaan perustaa myös aiempaan tulkintakäytäntöön, jolloin päätöstä pyritään perustelemaan aiemmilla tulkinnoilla. Tätä kutsutaan *doktrinaaliseksi tulkinnaksi*, ja se on tyypillistä tuomioistuimille, mutta sitä voi hyvin esiintyä myös kaikissa sellaisissa orgaaneissa, jotka tekevät jatkuvasti päätöksiä ja joille on tämän vuoksi muodostunut erilaisia tulkintadoktriineja. Tällöin viitattavasta aiemmasta käytännöstä argumenttiarvona tulisi olla muutakin kuin se, että tapauksessa on päädytty tiettyyn lopputulokseen. Toisaalta doktrinaalinen tulkinta nojaa samalla systeemiin argumentteihin, kun se ottaa huomioon aiemmat tapaukset. Hautamäki on kommentoinut, että tämä malli saattaa tulla hyvinkin käyttökelpoiseksi sitten, kun perustuslain mukaisen laintulkinnan soveltamisesta muodostuu enemmän käytäntöä.<sup>82</sup> Kyseenalaistaisin kuitenkin tämän vedoten perusoikeusmyönteisen laintulkinnan yksittäistapauksellisuuteen. Erityisesti hallintoviranomaistoiminnassa, ja erityisesti vain hallinnossa muodostuneen käytännön suhteen, doktrinaalinen tulkintamalli olisi erittäin kyseenalainen. Ja mikäli doktrinaalinen tulkintamalli tuomioistuimissa pääsisi kehittymään jonkin kysymyksen

---

<sup>79</sup> Aarnio, 2006. s. 298.

<sup>80</sup> Aarnio, 2006. s. 298.

<sup>81</sup> Hautamäki, 2002. s. 64—65 ja Laakso, 1990. s. 166—167.

<sup>82</sup> Hautamäki, 2002. s. 65.

kannalta perusoikeusmyönteisen tulkinnan suhteen, valtiosääntöisistä ratkaisuistamme johtuen, tulisi asiaan saada lainsäätäjän tekemä muutos. Perusoikeusmyönteisen laintulkinta mallin ideanahan ei ole voinut olla tarjota mahdollisuutta tuomioistuimille asettua säännönmukaisesti vastoin lainsäätäjän tarkoitusta. Asiaa tietenkin lieventää se jos lainsäätäjän voidaan katsoa sallineen muodostuneen tulkintakäytännön. Lisäksi doktrinaalisen tulkinnan voisi nähdä apuvälineenä liittyen normikontrollin rajalinjan määrittämisessä, eli siinä milloin tulisi siirtyä perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta lain säännöksen soveltamatta jättämiseen. Tällöinkin tulisi kuitenkin muistaa arvioida asiaa nimenomaan kyseessä olevan yksittäistapauksen ja siinä vaikuttavien asianhaarojen kautta. Doktrinaalinen tulkinta on paremmin soveltuvissa kansainväliseen ihmisoikeuskäytäntöön ja sen huomioon ottamiseen kansallisella tasolla.

#### 4.1.3 Perustuslain tulkinnasta

Perustuslakia ei tulkita täysin samoin kuin tavallista lakia. Perustuslaki ei anna useinkaan yksiselitteistä mittapuuta vaan sitä on konkretisoitava, mikä useimmiten on oletettu tapahtuvan lainsäädännössä. Viljanen on todennut, että perusoikeussäännökset antavat tulkitsijalle vasta iskusananomaisen lähtökohdan, joka mahdollistaa eri suuntiin kallistuvia tulkintoja riippuen tulkitsijan arvostuksista<sup>83</sup>. Itse perustuslain tulkinta noudattelee samoja linjoja kuin tavallinenkin laintulkinta, mutta perustuslain tulkinnalla on tiettyjä erityispiirteitä. Ensinnäkin perustuslainsäädännön *abstraktiotaso* on yleisesti varsin korkea. Ensisijainen oikeuslähde on *perustuslain teksti* joko kieliopin sääntöjen mukaan tulkittuna tai useimmiten kuitenkin systemaattisen tulkinnan keinoin, jolloin etsitään sanojen, lauseiden ja virkkeiden merkitystä koko perustuslain muodostamassa kokonaisuudessa tai jopa koko oikeusjärjestyksen sisällä. Perustuslain tulkinnan lähtökohtana on *kokonaisvaltaisuus* eli tulkinta nousee koko perustuslain pohjalta. Perustuslain tulkinnassa on löydettävä tasapaino, jossa sekä yksilön että yhteisön hyvä toteutuvat. Toissijaisista oikeuslähteistä *perustuslainsäätäjän tarkoitus* on keskeisellä sijalla, erityisesti avoimessa tilanteessa, jossa ei ole vielä kehittynyt säännöstä koskevaa tulkintakäytäntöä. Myös perustuslakivaliokunnan lausunnoista kertynyt aineisto toimii perustuslain tulkinnan apuna perustuslainsäätäjän tarkoitusta selvitettäessä, erityisesti siksi, että perustuslakivaliokunnalla on auktoritatiivinen asema perustuslain tulkitsijana.<sup>84</sup> Erityisesti perusoikeuksien kohdalla tulkintaan apua voi ja tulee hakea perusoikeussäännösten alkujuurilta eli kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja niiden tulkintakäytännöstä, koska ihmisoikeudet ovat monen perusoikeuden alkujuuri. Tästä lisää jäljempänä ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan yhteydessä.

---

<sup>83</sup> Viljanen, 1990 s. 208.

<sup>84</sup> Jyränki, 2000. s. 44—48.

#### 4.1.4 Tulkintatilanteita ja menetelmiä

*Harkintaratkaisulle* tyypillistä on joko se, että yhteen ja samaan tosiseikastoon soveltuu useampi kuin yksi oikeussäännös, tai se, että itse oikeussäännös sallii yhtä useamman tulkinnan. Harkintatilanteessa vallitsee epä tietoisuus joko oikeuskysymyksestä tai tosiasiakysymyksestä. Oikeussääntöä koskeva epä tietoisuus voi liittyä joko tulkinnanvaraisuuteen tai oikeusjärjestyksen aukollisuuteen. Tosiasiakysymystä rasittava epä tietoisuus puolestaan aiheutuu näytön epävarmuudesta.<sup>85</sup> Lainsäädännössä voi myös olla *normatiivinen aukko*, eli jokin yksittäistapauksessa ilmenevä asia on jäänyt kokonaan laissa määrittämättä. Tämän aukon täyttämässä on mahdollista hyödyntää perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Aukkotilanteissa perusoikeudet voivat tulla myös suoraan sovellettaviksi.

*Normiristiriita* on kyseessä, kun tapaukseen soveltuu useampia säännöksiä, jotka ovat keskenään ristiriidassa. Normiristiriitoja esiintyy useammanlaisia. *Looginen normikonflikti* kahden säännön välillä voi olla joko kontraääninen ristiriita, jolloin toinen normi määrää toimittavaksi tietyllä tavalla, kun taas toinen normi kieltää tämän, tai kontradiktorinen ristiriita, jolloin toinen normi kieltää tietyn toimintatavan ja toinen sallii sen. Loogisesti ristiriitaisen konfliktin ratkaisumahdollisuus on riippuvainen siitä, minkä tyyppisten normien kesken konflikti esiintyy. Kyseessä voi olla normihierarkian eri tasoille sijoittuvien normien kesken oleva ristiriita (*lex superior – lex inferior*), ajallisesti eriaikaan säädettyjen, samaa asia koskevien samantasoisten normien ristiriita (*lex anterior – lex posterior*) tai ristiriita samantasoisten, mutta ominaisluonteeltaan erilaisten normien kesken (*lex generalis – lex specialis*). *Teleologiset ristiriidat* taas tarkoittavat sitä, että tietyt säännöt eivät tavoitteiltaan kulje samaan suuntaan, vaan pyrkivät edistämään eri tavoitteita. Ristiriitatilanteessa ratkaisijan on valittava ristiriitaisista normeista sopivampi.<sup>86</sup> Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kannalta normiristiriita yleensä esiintyy perustuslakia alemman säännöksen kanssa, mutta ristiriita saattaa ilmetä myös kahden eri perusoikeuden välillä. Perusoikeuksien kollisio tilanteessa ristiriita pyritään ratkaisemaan optimoinnin avulla. Perusoikeuksien välinen optimointi on nähtävissä periaatetasolla. Optimointiin palaan jäljempänä. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta ei varsinaisesti myöskään valitse ristiriitaisista normeista sopivampaa vaan pyrkii toteuttamaan molempia vastakkain olevia näkökohtia mahdollisimman pitkälle. Suomen nykyinen perustuslaki on periaatteessa myöhempi laki kaikkiin sitä ennen annettuihin saman tai alemman tasoisiin säännöksiin nähden, mutta perustuslakivaliokunta on perustuslainsäätämävaiheessa kehottanut hoitamaan perustuslain ja

<sup>85</sup> Aarnio, 1989. s. 158—159.

<sup>86</sup> Laakso, 1990. s. 134.

vanhemman lain ristiriidat ensisijaisesti lainsäädäntötoimin kuin lainkäytöllä. Erityisesti tarkistamistyöhön kehoitettiin vanhan perustuslain aikana annettujen poikkeuslakien ja uuden perustuslain suhteessa.<sup>87</sup>

Analogiaperiaatteessa on kysymys samankaltaisuusvertailusta, joka voi ilmaantua tapausanalogian tai sääntöanalogian muodossa. *Tapausanalogia* koskee kahden tai useamman tuomioistuinratkaisun välisen samankaltaisuuden toteamista ja oikeudellisen johtopäätöksen tekemistä tällä perusteella. Jotta vertailu olisi mahdollinen, on tapaus hajotettava palasiksi ja tuotava esiin olennaiset osat. Jos kahden tapauksen loogisesti samaa tyyppiä olevat osat vastaavat toisiaan, tapauksia voidaan sanoa analogisiksi edellyttäen, että vastaavuus on kokonaisuuden huomioonottaen merkitsevä. *Säännösanalogia* taas osoittaa kahden tai useamman oikeussäännöksen kattamat tapauskategoriat analogisiksi, jolloin toista säännöstä voidaan käyttää toisen tulkinta-apuna.<sup>88</sup> Tapausanalogia koskee erityisesti edeltävien tuomioistuinratkaisujen sovellettamista ennakkopäätöksen tapaan, mikä saattaa tapahtua perusoikeusmyönteistä tulkintaratkaisua tehtäessä, mikäli samankaltainen päätös on aiemmin tehty. Kuten olen jo edellä doktrinaalisen tulkinnan yhteydessä maininnut mielestäni kuitenkin, perusoikeusmyönteisen tulkinnan yksittäistapauksellisuudesta johtuen, tapausanalogian soveltamiseen ennakkopäätös luonteisesti tulisi suhtautua kuitenkin erityisellä varovaisuudella ja huomioiden tulkintojen dynaamisuuden mahdollisesti mukanaan tuomat muutokset. Säännösanalogiaa on nähtävissä erityisesti perus- ja ihmisoikeussäännösten välillä.

*Vastakohtaisjohtopäätös* tapahtuu tilanteessa, jossa tulkitsija sulkee lakitekstin soveltamisalan ulkopuolelle kaikki ne tapaukset, joita teksti ei nimenomaisesti kata.

*Argumentum a fortiori* (sitä suuremmalla syyllä) -päätelmät jakautuvat kahteen tyyppiin. 1. *Argumentum a maiore ad minus* eli päätelmä suuremmasta pienempään. Päättelyssä edetään yleisemmästä vastaavaan osittaiseen, eli mikä pätee yleisesti, pätee myös osittaisesti. Tätä tapaa käytetään esimerkiksi oikeuksia perustavien normien tulkinnassa. 2. *Argumentum a minore ad maius* eli päätelmä pienemmästä suurempaan. Esimerkiksi, jos tietty teko on kielletty, on myös sitä pahempi teko kielletty tai mikäli tietty säännös soveltuu pahempaan tapaukseen, se soveltuu myös siitä lievempään. *Argumentum a pari* on analoginen päättelymuoto ja se tarkoittaa laissa nimenomaisesti mainitun seikan ja mainitsemattoman seikan identtisyttä ja siihen perustuvaa päättelyä. *A fortiori* -päättelyssä on siis kysymys laissa olevan seikan ja mainitsemattoman seikan komparatiivisen vastaavuuden välisestä vertailusta. Nämä päättelymuodot eivät kuitenkaan ole

---

<sup>87</sup> PeVM 10/1998. s. 23.

<sup>88</sup> Aarnio, 1982. s. 103—104.

loogisesti pakottavia, joten niistä voidaan poiketa. Päätelytapa tulee kyseeseen vain tarkasteltaessa samaan sääntelykohteiden luokkaan kuuluvia seikkoja.<sup>89</sup> Tämän kaltaiset päätelyt ovat nähtävissä hyvinkin sellaisiin perusoikeusmyönteisen tulkinnan tilanteisiin, jossa yksittäistapauksen kaltaista tilannetta ei nimenomaisesti ole säännöksen yhteydessä mainittu. Tällöin voidaan nähdä lainsäätäjän ainakin oletetun tarkoituksen ja perusoikeuden vaikuttavan yhdessä tulkinnassa.

#### 4.1.5 Tulkintaratkaisun oikeutuksesta

Menetelmälliseltä kannalta tulkintaprosessissa on kysymys siitä, miten tuotetaan *perusteltu tulkinta* rationaalisesti hyväksyttävästä merkityssisällöstä.<sup>90</sup> Eräs tapa on hermeneuttinen lähestymistapa. *Hermeneuttinen* argumentointitapa liittyy tulkinnanvaraisiin tilanteisiin, joissa säädökset ovat moniselitteisiä. Tällöin säädöstekstin tulkinnanvaraisille ilmaisuille on annettava merkityssisältö. Juridisen hermeneutiikan teoria kuvaa lakitekstin ymmärtämisen ja tulkinnan prosessia kolmen kategorian avulla: esitieto, kokonaisuuden ja osien välinen dialoginen suhde sekä hermeneuttinen kehä. Lähtökohtana on se, ettei kielellisessä muodossa olevan lakitekstin ymmärtäminen voi tapahtua ilman esitietoa, joka muodostaa kontekstin, jossa säädöstekstin tulkinta tapahtuu. Esitieto koostuu keskeisesti oikeuslähteistä. Säädösteksti ymmärretään esitiedon välityksellä. Kokonaisuus ja sen osat ovat ymmärrettävissä vain toistensa avulla. Tulkittavaa säädöstekstiä verrataan kokonaisuuteen.<sup>91</sup> Perusteina käytettävät lauseet ja lopputulos liittyvät toisiinsa ei-loogisesti, mutta uskottavasti. Hermeneutiikassa tämä on usein ilmaistu seuraavasti: ilmaisut ovat mielekkäitä ainoastaan suhteessa toisiin ilmaisiin, osailmaisujen lukemistavat riippuvat toisten ilmaisujen lukemistavoista ja lopulta kokonaisuuden lukemistavasta. Syntyy hermeneuttinen kehä. Sille on olennaista, että tulkitsija ei voi murtautua siitä ulos. Halutessaan esittää jollekin tulkinnalle perustelun tulkitsija joutuu vetoamaan kieleen. Sanoja tulkitaan sanoilla. Oikea tulkinta on löytynyt, kun vastapuoli ymmärtää tulkinnan samalla tavalla.<sup>92</sup>

Argumentoinnin rakenne on eri tapauksissa erilainen, joten tämä vaikuttaa myös siihen, millä edellytyksillä tietty kannanotto on justifioitavissa, eli on lainmukainen, oikea tai rationaalisin perustein hyväksyttävissä.<sup>93</sup> Laakso on teoksessaan esitellyt tulkintaratkaisujen justifioitavuuden kysymykseen Chaim Perelmanin kehittämän uusretoriikan teorian. Tämä perustuu rationaalisuuden käsitteen varaan rakentuvaan perustelun teoriaan. Kannanoton hyväksyttävyyden osoittavassa rationaalisessa argumentoinnissa johtopäätökset eivät ole loogisesti oikeita tai vääriä, vaan kysymys

<sup>89</sup> Aarnio, 1982. s. 107—108 ja Laakso, 1990. s. 157—158.

<sup>90</sup> Aarnio, 1982. s. 77.

<sup>91</sup> Laakso, 1990. s. 178—181.

<sup>92</sup> Aarnio, 1982. s. 77—81.

<sup>93</sup> Laakso, 1990. s.181.

on johtopäätöstä tukevien perustelujen painoarvosta. Argumentointi on rationaalista, kun se tähtää oikeudellisen kannanoton hyväksyttävyyteen ideaalisessa ja universaalisessa auditoriossa. Kysymys on tällöin tietyn kannanoton oikeuttamisesta, eli tulkintaratkaisun hyväksyttävyydestä abstraktisti, ja vakuuttavuudesta. Auditoriokonstruktio on oikeastaan enemmänkin periaate, joka ohjaa todellista tulkinnallista perustelutoimintaa tiettyyn suuntaan.<sup>94</sup> Itse auditorion ymmärtämisestäkin on monia käsityksiä.<sup>95</sup> Tulkintadialogin perusidea on se, että tulkinta esitetään aina jollekulle. Rationaalinen argumentaatio kohdistetaan *universaaliauditoriolle*, joka on sellainen missä jäsenet hyväksyvät kannanoton rationaalisten argumenttien johdosta tultuaan vakuuttuneeksi kannan oikeutuksesta. Universaaliauditorio koostuu valistuneista ihmisistä, joilla on valmius perustelujen käyttämiseen. Ideaalinen auditorion on, koska kenelläkään ei ole mahdollisuutta olettaa kohdistavansa kannanottoaan universaaliauditoriolle niin, että jokainen auditorion mahdollinen jäsen ottaisi kantaa asiaan.<sup>96</sup> Oikeudellisilta kannanotoilta odotetaan, ei vain muodollista laillisuutta, vaan myös asiallisiin perusteisiin nojaavaa rationaalista hyväksyttävyyttä. Perelmanlaisessa universaaliauditorion käsitteessä myös arvoasetelmat saavat objektiivisen luonteen.<sup>97</sup>

## 4.2 Tulkintaratkaisun optimoinnista

Kun perinteisiä tulkintamalleja hyödyntäen on saatu esiin perustuslain mahdollistamat tulkinta vaihtoehdot, siirrytään perusoikeusmyönteisen tulkintaratkaisun optimointiin. Tulkintavaihtoehdoista tulisi valita se, joka parhaiten edistää perusoikeusnäkökulman toteutumista. Ongelmana kuitenkin voi nähdä olevan sen, mikä monista tulkintaratkaisuista on perusoikeuksia parhaiten toteuttava. Tähän tuskin voi kuitenkaan mitään yleispätevää ratkaisua löytää, mutta tärkeää onkin tehdä yksittäistapauksen kaikki asianhaarat huomioiden perusteltu ratkaisu. Tavoitteena on saada aikaan ratkaisu, joka turvaa parhaiten sekä perusoikeuden asettaman vaateen että noudattaa lainsäätäjän tarkoitusta. Tavoitteena on siis toteuttaa sekä perusoikeuksia että demokratiaperiaatetta mahdollisimman pitkälle kummankaan puolen kokematta turhaa loukkausta.

### 4.2.1 Oikeusperiaatteista tulkinnassa

Varsinkin perusoikeusmyönteisen laintulkinnan jälkimmäinen optimointivaihe voidaan nähdä myös oikeusperiaatetasolla. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan tilanteessa on mahdollista, että itse soveltuvan perustuslainsäädännön lisäksi myös jokin toinen oikeusperiaate vaikuttaa lain tulkintaan, jolloin nämä periaatteet tulee balansoida oikeustapauksen kannalta optimaalisesti. Tuori

---

<sup>94</sup> Laakso, 1990. s. 181—182.

<sup>95</sup> Mm. Aarnio, 1989. s. 279—283.

<sup>96</sup> Aarnio, 1989. s. 278—279.

<sup>97</sup> Laakso, 1990. s. 181—183.

on huomauttanut, ettei oikeusperiaatteiden välisiä ristiriitoja voida ratkaista oikeussäännösten ristiriitatilanteessa sovellettavien standardien, esimerkiksi myöhemmän lain etusija, avulla. Näiden sijasta on ristiriitaisia oikeusperiaatteita punnittava keskenään tapauskohtaisesti.<sup>98</sup> Tuori on lisäksi todennut perustuslain perusoikeuksien ilmentävän sekä oikeussääntöjä että oikeusperiaatteita. Hän rajaa tämän siten, että perusoikeuden ydinalue on oikeussääntö ja ydinalueen ulkopuolella perusoikeutta suojaavaa normia voidaan pitää luonteeltaan oikeusperiaatteena, ellei kyseessä ole perusoikeus, jota perustuslaki ei salli rajoitettavan.<sup>99</sup>

Aarnio on teoksessaan tuonut esiin sen Ronald Dworkinin kannan, että vaikka periaate täydellisesti soveltuisi tapaukseen, se ei välttämättä määrää tapauksen ratkaisua. Jotkin vastanäkökohdat voivat johtaa siihen, ettei periaatetta noudateta. Poikkeamisen voi aiheuttaa joko tapausta koskeva sääntö tai jokin toinen periaate. Toisaalta periaatteilla on ulottuvuus, jota Dworkin kutsuu painon ulottuvuudeksi. Ensinnäkin se näkyy siinä, että jotkin periaatteet ovat yleiseltä merkitykseltään tärkeämpiä kuin toiset. Jos painoarvoltaan tärkeämmäksi katsottu periaate sivuuttaa vähämerkityksisempänä pidetyn, ei jälkimmäinen kuitenkaan lakkaa olemasta voimassa. Se antaa vain kokonaan tai osaksi tilaa painoarvoltaan tärkeämmälle periaatteelle.<sup>100</sup> Periaatteita sovelletaan tilanteen mukaan vaihtelevassa määrin. Periaatteet eivät ole ehdottomia, vaan tavallaan suuntaa-antavia ohjeita.

Periaate ei vaadi tiettyä ratkaisua. Periaate sisältää vain perusteita tietyn suuntaiselle ratkaisulle. Argumentatiivinen painoarvo on periaatteen olennainen merkitys.<sup>101</sup> Samanaikaisesti saattaa olla voimassa keskenään ristiriitaisia periaatteita. Siitä huolimatta pienemmän painoarvon omaavat periaatteet eivät menetä oikeudellista pätevyyttään. Erilaisissa tilanteissa periaatteiden painoarvo saattaa olla erilainen. Periaatteiden soveltamiselle on tunnusomaista niiden keskinäisen painoarvon punninta tai balansointi.<sup>102</sup> Aarnio on lisäksi korostanut nimenomaisesti perusoikeusperiaatteiden olevan ilmaisullisesti avoimia ja kaipaavan yksittäisissä tilanteissa sovellettaessa lisäargumentteja. Hän viittaa Peczenikiläiseen ”all things considered- harkintaan” ja toteaa perusoikeusperiaatteiden saavan sisältönsä kulloisestakin materiaalisesta säädös- ja asiayhteydestä käsin.<sup>103</sup>

---

<sup>98</sup> Tuori, 2003. s. 58. (Tuori 2003 a)

<sup>99</sup> Tuori 2003. s. 58—59. (Tuori 2003 a)

<sup>100</sup> Aarnio 1989, s. 79—80.

<sup>101</sup> Laakso 1990, s. 125—126.

<sup>102</sup> Laakso 1990, s. 125—126.

<sup>103</sup> Aarnio 2006, s.314—315.

Oikeusperiaatteet voivat esiintyä ratkaisutilanteessa ensinnäkin itsenäisinä ratkaisunormeina, jolloin usein kyse on ns. aukkotilanteesta, tai mikäli periaate katsotaan oikeudellisesti velvoittavaksi. Toinen mahdollinen esiintymismuoto oikeusperiaatteilla on se, että ne voivat esiintyä yhdessä sääntöjen kanssa. Yhdessä sääntöjen kanssa periaatteet ovat joko ratkaisunormiin ohjaavia tai ratkaisunormia täydentäviä ja/tai täsmentäviä normeja. Esiintyessään ohjaavina periaatteet toimivat eräänlaisia heuristisina etsintänormeina. Periaate kertoo, miltä suunnalta ratkaisua tulee hakea, mutta ei vie suoraan ratkaisuun. Periaatteen ja säännön vaikuttaessa rinnakkain periaate antaa säännöksen tulkinnalle sisältöä ja suuntaa.<sup>104</sup> Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen voi kuvailla toimivan tällä tavoin yhdessä säännön kanssa. Se kertoo, mistä suunnasta säännöksen oikeaa tulkintaa tulisi hakea. Toisaalta saattaa olla kyse tilanteesta, jota ei ole otettu huomioon millään tasolla lakia säädettäessä, tällöin perusoikeusperiaate voi vaikuttaa itsenäisenä. Asiallisesti tällaisessa tilanteessa siirrytään perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta normikonflikti tilanteesta perustuslain etusijaan.

#### 4.2.2 Optimoinnista

Miten voimme tietää jonkin tulkinnan parhaiten vastaavan perustuslain sisältöä? Entä kuinka oikeana ja objektiivisena tuollaista valintaa voidaan pitää ja kuinka hyvin voidaan sen olettaa vastaavan perustuslain arvotarkaisuja? Kuten Aarnio on asian ilmaissut, jos haluaa tehdä optimaalisen ratkaisun, on käytettävä hyväkseen kaikkea käytettävissä olevaa ja asiaan vaikuttavaa aineistoa.<sup>105</sup>

Kavonius kuvaa perusoikeusmyönteistä laintulkintaa metodina, joka jäsentää oikeudellisen tiedon perusoikeusmyönteisen laintulkinnan malliin. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan prosessin tulkintavaihtoehdot ovat sellaisia, että perusoikeusperiaate on aina niissä mukana, mutta muut muuttujat voivat vaihdella. Perusoikeusmyönteiset tulkintavaihtoehdot saattavat sisältää usein ratkaisua eri suuntiin ohjaavia periaatteita. Periaatteiden painoarvo ratkaisun suuntaa ohjaavana riippuu siitä, millaisia juridisia argumentteja ne saavat painoarvonsa tueksi. Kavonius on esittänyt sanamuodoltaan väljäsisältöisen normin tulkintaan liittyvän ratkaisutilanne kuvauksen, jossa eri suuntiin vaikuttavat oikeusperiaatteet, niihin liittyvine argumentteineen, ohjaavat ratkaisua eri suuntiin. Väljäsisältöisen normin ratkaisuvaihtoehto on mahdollista sitoa taustaperiaatteisiin ja erilaisiin tulkintaan vaikuttaviin argumentteihin, joilla on vaikutusta tausta- ja tulkintaperiaatteiden painoarvoihin. Tausta- ja tulkintaperiaatteena Kavonius käyttää esimerkissään sananvapauden

---

<sup>104</sup> Laakso, 1990. s. 127—129.

<sup>105</sup> Aarnio, 1989. s. 222.

perus- ja ihmisoikeusperiaatetta. Suhteessa sananvapauden oikeusperiaatteeseen voidaan hahmottaa vastaperiaatteita. Painoarvo, jonka tausta- ja tulkintaperiaatteet saavat vaikuttaa siihen, mihin suuntaan tulkinnassa kallistutaan. On kuitenkin huomattava, että kuvattu tulkintatilanne on vain esitys tulkintatilanteesta relevanteista seikoista. Kyseenomaisessa tulkintatilanteesta voidaan toteuttaa erittäin erilaisia vaihtoehtoja, jotka toteuttavat vaihtelevasti oikeudellisten ratkaisuperusteiden ja argumenttien kokonaisvaltaisen, analyttisen ja tasapainoisen käsittelyn vaatimusta.<sup>106</sup> Optimaalisen perustuslain mukaisen tulkintaratkaisun tulisi ottaa kokonaisvaltaisesti, analyttisesti ja tasapainoisesti huomioon sekä perustuslaista nouseva vaade että lainsäädännön tarkoitus. Nämä molemmat puolet pitäisi saada toteutettua tulkinnassa mahdollisimman pitkälle. Kuten Perustuslain 2 §:stä johtuu, on kaikessa julkisessa toiminnassa tarkoin noudatettava lakia. Tämä siis puoltaa sitä, että myös lainsäädännöstä tulisi perusoikeusmyönteistä tulkintaa käytettäessä muistaa tulkita sitä parhaiten toteuttavalla tavalla, joka myös samalla toteuttaa parhaiten perustuslain tarkoituksen toteutumista. Ensisijaisena on kuitenkin lakien hierarkiaperiaatteen vuoksi turvata perustuslaintasoisen vaateen toteutuminen ja sen sallimissa rajoissa pyrkiä toteuttamaan mahdollisimman pitkälle myös lainsäädännön tarkoituksen toteutuminen.

Kavonius käyttää eräänä esimerkkinä kokonaisvaltaista, analyttistä ja tasapainoista tulkintaratkaisuvaihtoehtoa. Tämän esimerkin mukaisesti ratkaistu tulkintavaihtoehdon valinta olisi optimaalinen valinta, mutta siihen on usein vaikea päästä. Tässä esimerkkimallissa ratkaisusta saadaan kokonaisvaltainen sekä sananvapauden periaatteen että sen vastaperiaatteen huomioimisella. Analyysi on perusteellinen, koska tapauksessa relevantit argumentit analysoidaan huolellisesti. Voidaan puhua myös tasapainon saavuttavasta ratkaisumallista, koska periaatteiden tilannekohtaista painoarvoa koskeva analyysi on molempien periaatteiden suhteen tasapainoinen. Ratkaisu riippuu periaatteiden painoarvoa kussakin ratkaisutilanteessa puoltavista argumenteista. Optimaalista ratkaisua harkittaessa tausta- ja tulkintaperiaatteiden painoarvon määrittelyä voidaan tehdä täysin tiedostetusti tai se voi tapahtua myös esimerkiksi alitajuisesti, intuitiivisesti, puolittomasti, jolloin kontrolloitavuuden ja kommunikoitavuuden vaatimukseen ei vastata. Ratkaisua harkittaessa voidaan päätyä esimerkiksi intuitiivisesti johonkin ratkaisuvaihtoehtoon ilman, että huomioidaan tulkinta- ja taustaperiaatteiden kielellisesti tiedostaen analysoituja painoarvoja. Onnistuneessa oikeusperiaateajattelussa tausta- ja tulkintaperiaatteet kyetään

---

<sup>106</sup> Kavonius, 2004. s. 95—96.

suhteuttamaan kollisiotilanteissa tasapainoisella tavalla toisiinsa vastaperiaateajattelussa, tapauksen erityispiirteitäkin huomioiden.<sup>107</sup>

On hyvä myös muistaa se, että tausta- ja tulkintaperiaatteet ovat oikeusperiaateajattelussa avoimia jatkuvalle muutokselle, ja erityisesti niiden painoarvo muuttuu painoarvoa koskevien argumenttien muuttuessa.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Kavonius, 2004. s. 96—97.

<sup>108</sup> Kavonius, 2004. s. 97.

## 5. PERUSOIKEUSMYÖNTEISEN LAINTULKINNAN PROBLEMATIIKKA

### 5.1 Vallanjako

Vallanjako-opin mukaan erotetaan toisistaan lainsäädäntövalta, joka kuuluu eduskunnalle, tuomiovalta, joka kuuluu tuomioistuimille ja toimeenpanovalta, jota käyttää valtioneuvosto. Tämän mukainen vallanjako on ilmaistuna perustuslain 3 §:ssä. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta valitsee mahdollisista tulkintamuodoista perusoikeuksien kanssa sopusointuisimman vaihtoehdon. Tällöin tuomioistuimen voi nähdä astuvan hivenen eduskunnan valtapiirin puolelle muuttaessaan laintulkinnan parhaan optimointituloksen mukaiseksi, jolloin lain sanamuodon mukainen tarkoitus ei suoraan sellaisenaan toteudu.

Eduskunnan pitäisi lakia säätäessään ottaa huomion lakien perustuslain mukaisuus. Tästä asiasta eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta antaa yleensä lausuntonsa ja pyrkii punnitsemaan asian mahdollisimman perusteellisesti abstraktilla tasolla ja muokkaamaan lakiehdotuksen perusoikeuksien ja perustuslain mukaiseksi, jos se ei ole mahdollista laki tulee jättää säätämättä perustuslain vastaisilta osin tai säätää poikkeuslakina. Perustuslakivaliokunnan on kuitenkin hankala ottaa huomioon jokainen mahdollinen tapaus, joka voi tulla lainkäytössä relevantiksi, siksi onkin tuomioistuimille annettu jälkikäteen mahdollisuus yksittäistapauksessa poistaa perusoikeusvastaisuus ensisijassa tulkinnallaan, lievemässä kuin ilmeisen ristiriidan tapauksessa. Vaarana on kuitenkin se, kuinka lavean tulkinnan tuomioistuin aikoo yksittäistapauksessa tehdä. Jos lähdetään muotoilemaan tulkintaa lain tarkoituksen kannalta epäilyttävällä tavalla, mennään silloin jo asiallisesti lainsäätämisen puolelle. Lavapuro huomauttaa, että tulkintavallan myötä mahdollistuvaa konfliktia lainsäätäjän ja tuomioistuinten välillä ei näyttäisi olevan syytä pitää ainakaan yhtä selvänä kuin tilanteissa, joissa annetaan tuomioistuimille toimivalta julistaa laki tai sen säännös perustuslainvastaisena pätemättömäksi. Viitaten käytäntöön Lavapuro toteaa, että perusoikeusmyönteinen laintulkinta näyttää mahdollistaneen perusoikeus- ja demokratiatarpeiden yhtäaikaisen toteuttamisen ongelmattomasti verrattuna perustuslain 106 §:n etusijasäännökseen.<sup>109</sup>

On myös huomattava, ettei Suomen valtiosäännössä ole annettu tuomioistuimille oikeutta tutkia lakien perustuslain mukaisuutta, mikä entisestään korostaa perusoikeusmyönteisen laintulkinnanmallin tai perustuslain 106 §:n mukaisen menettelyn yksittäistapauksellisuutta ja vaikuttaa myös tulkintaratkaisun sallittuun laajuuteen suhteessa lain sanamuotoon ja tarkoitukseen. Kuten Viljanen on artikkelissaan tuonut esiin; ”ero säännöksen ja sen tulkinnan

---

<sup>109</sup> Lavapuro, 2009. s. 287. (Lavapuro 2009 b)

perustuslainvastaisuuden välillä on liukuva. Jos tuomioistuin syrjäyttää lakia perustuslain mukaisesti tulkiten perustuslainvastaisena tulkintavaihtoehdon, jota lainsäätäjällä on tavoitellut, ja asettaa sen tilalle oman tulkintansa, on lopputulos lainsäätäjän näkökulmasta asiallisesti samankaltainen kuin, jos tuomioistuin olisi todennut lainsäädännön suoraan perustuslainvastaiseksi”.<sup>110</sup> Pääsääntöisesti tuomioistuimen kuului noudattaa eduskunnan säätämiä lakeja ja laintulkinta-aineistoa lainsoveltamistoiminnassaan. Jokainen tuomioistuimen ratkaisu, jossa ilman perustuslaissa annettua nimenomaista valtuutusta mennään vastoin myöhemmän eduskuntalain sanamuotoa, haurastuttaa samalla hiukan, paitsi demokraattista legitimaatioketjua, myös kansalaisten yhdenvertaista asemaa osallisena päätösvaltaan yhteisissä asioissa<sup>111</sup>. Lavapuro kuitenkin huomauttaa, että kontekstisidonnaisesti ymmärrettynä perusoikeusmyönteinen tulkinta on radikaalikin tulkinta vapaudet myöntävänä itse asiassa paremmin yhteen sovitettavissa perinteisen valtiosääntödoktriinin demokratiakäsityksen kanssa kuin rajoitettu jälkikontrolli tuomioistuimilla<sup>112</sup>. On todennäköistä, että tuomioistuimissa vastaisuudessakin varmaan helpommin turvaututtaisiin tulkintaan kuin soveltamatta jättämiseen, koska jälkimmäisessä ollaan enemmän liukumassa tekemään lainsäätäjän tehtäviä<sup>113</sup>.

Koska tuomioistuin on perusoikeusmyönteisessä tulkintamallissa sidottu kyseiseen tapaukseen ja sen tulee tulkinnassaan ottaa huomioon myös lain tarkoitus ja sanamuoto sekä vaikuttava perusoikeusnäkökulma tulkinta-aineistoihin, en myöskään näe järkeä suurta mahdollisuutta siirtyä lainsoveltamisessa lainsäätämisen puolelle eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan auktoriteettiasemaa pahasti loukaten. Tietenkin myös lainsäätäjän oma aktiivisuus lakia säädettäessä vaikuttaa siihen, kuinka suuri liikkumavara tulkinnalle soveltamistilanteessa jää. Viljanen on esittänyt, että eduskunta voi säilyttää auktoriteettinsa keskeisenä perustuslain tulkitsijana siten, että se määrätietoisemmin ja johdonmukaisemmin pyrkii muodostamaan tulkintalinjoja perustuslainsäädännöksille, jolloin jää vähemmän tilaa kilpaileville kannoille. Myös se, että tuomioistuinten perustuslaintulkinta-oikeus on rajattu koskemaan vain yksittäistapauksia, puolestaan vahvistaa eduskunnan asemaa. Ongelmana kuitenkin pysyy se, ettei ole oikeudellista taetta sille, että tuomioistuimet seuraavat eduskunnan perustuslakivaliokunnan perustuslain tulkintoja, koska oikeuslähdeopillisesti nämä lausunnot ovat lain esitöitä ja siten heikosti velvoittavia oikeuslähteitä.

---

<sup>110</sup> Viljanen, 1990. s. 211.

<sup>111</sup> Ks. mm. Jyränki, 2003.

<sup>112</sup> Lavapuro, 1998. s. 99.

<sup>113</sup> Nuotio, 2005. s. 142.

Toisaalta kuitenkin tuomioistuimen tulisi perustella, miksi oikeuslähde sivuutetaan, jos näin tehdään.<sup>114</sup>

Perustuslain mukaisen tulkinnan tulisi pysyä *lain sanamuodon* puitteissa, eikä tulkinta saisi myöskään koskea lainsäädännöllisiin perusratkaisuihin, arvostuksiin ja *lain tarkoitukseen*. Perustuslain mukaisen tulkinnan rajoja lähestytään sitä enemmän, mitä enemmän tulkinta poikkeaa lainsäätäjän tavoittelemasta oikeustilasta. Toisaalta lain tarkoituksen kunnioittamisvaatimus edellyttää, että kyseinen tulkinta mahtuu jollain tavoin lain tarkoituksen puitteisiin.<sup>115</sup> Mikäli lainsoveltamistilanteessa herää kysymys säännöksen perustuslain mukaisuudesta on ensin pyrittävä selvittämään lainsäätäjän mahdollinen kannanotto asiasta, mikäli sitä ei ole, on tulkinta tehtävä lain tarkoitus ja sanamuoto huomioiden perustuslakia tulkintaperusteena käyttäen.

## **5.2 Demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteet**

Perustuslain 2 §:n mukaan ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Kyseinen säännös ilmaisee demokratiaperiaatteen ja oikeusvaltioperiaatteen. Demokratiaperiaate legitimoii julkisen vallankäytön. Päätökset esimerkiksi lainsäätämiskäytännöistä kuuluvat siten kansaa edustavan eduskunnan tehtäväksi. Tuomioistuin ei ole kansaa edustava elin, joten sen tulee noudattaa tarkoin lainsäätäjän tekemiä ratkaisuja. Mutta kuten perustuslaissakin mainitaan, tulee julkisessa toiminnassa tarkoin noudattaa lakia, ja sitähän perusoikeusmyönteinen laintulkinta pyrkii turvaamaan ottaen kuitenkin huomioon sen, että myös lainsäädännössä tulisi tarkoin noudattaa lakia, perustuslakia. Demokratiaperiaatteen voi nähdä vaativan ja oikeuttavan viimekätistä tulkintavaltaa lainsäätäjänä toimivalle eduskunnalle. Mutta kuten Tuori on asian ilmaissut, demokratian toteutuminen edellyttää perusoikeuksien toteutumista ja perusoikeuksien toteutuminen puolestaan edellyttää demokratiaa.<sup>116</sup>

## **5.3 Perustuslain aseman ylikorostumisen vaara**

Ylikonstituutionalisoituminen tarkoittaa konstituution eli perustuslain saamaa ylikorostunutta arvovaltaa. Tämä ilmenee esimerkiksi oikeuden politisoitumisessa, jolloin oikeudellisessa toiminnassa joudutaan ottamaan kantaa poliittisiin asioihin, ja politiikan oikeudellistumisessa, jolloin poliittisessa päätöksenteossa joudutaan ottamaan kantaa oikeudellisiin kysymyksiin, sekä

---

<sup>114</sup> Viljanen, 1990. s. 229—230.

<sup>115</sup> Viljanen, 1990. s. 222.

<sup>116</sup> Tuori, 2000 s. 253 ja Tuori 2003 s. 943. (Tuori 2003 b)

perustuslain vaikutuksena oikeussääntöjen tulkintaan kaikilla oikeudenaloilla. Kysymys oikeuden politisoitumisesta nousee tuomioistuimen perusoikeusmyönteistä tulkintaa ja erityisesti perustuslain etusijasäännöstä soveltaessa. Tulkintapäätös ja perustuslain etusijan soveltaminen ottavat kantaa poliittiseen asiaan, joka pitäisi käsitellä eduskunnassa poliittisen valvonnan alaisuudessa. Tuomioistuimen tuomarit tekevät päätöksen ilman poliittista valvontaa. Tuomareita ei myöskään valita tehtäväänsä demokraattisin perustein, kuten kansanedustajat valitaan tehtäväänsä. Tuori kuitenkin huomauttaa, että demokratia- ja vallanjakoperiaatteiden vastaiseen lainkäytön politisoitumiseen ajauduttaisiin vasta silloin, kun tuomioistuimet ryhtyisivät määrittelemään uudelleen lainsäädännön yhteiskuntapoliittisia tavoitteita ja tehtäviä ja näin ollen todellakin tunkeutuisivat lainsäätäjän alueelle<sup>117</sup>. Poliitiikan oikeudellistuminen on kuitenkin todennäköisempää lainsäätäjän pyrkiessä entistä tarkemmin huomioimaan perustuslainsäännöksiä lainsäädäntötyössään, muun muassa juuri perustuslain etusijasta ja perusoikeusmyönteisestä tulkintaperiaatteesta johtuen. Oikeusnormien ohella politiikan liikkumatilaa voivat rajoittaa monet muutkin tekijät, kuten globaalin talouden ja markkinoiden suunnasta tulevat vaatimukset<sup>118</sup>. Perustuslainsäännösten huomiointi lainsäädäntötyössä on kuitenkin olennaista, jottei tarvitsisi turvautua jälkikäteisiin lain perustuslain mukaisuuden valvontakäytäntöihin. Mitä paremmin etukäteinen lain perustuslain mukaisuuden valvonta toimii, sitä vähemmän tuomioistuinten tarvitsee lainsäätäjän virheitä korjata ja lainsäätäjän tahto toteutuu, kuten säädetty. Kuten Lavapuro huomauttaa, nykykäytäntöjä näyttäisi leimaavan edelleen lainsäätäjän suvereenisuuden ja perustuslakivaliokunnan ensisijaisuuden ylikorostuminen kuin ylikonstituutionalistuminen<sup>119</sup>.

### **5.3.1 Kriittisen oikeuspositivismin kanta oikeuden itserajoitukseen**

Tuori on kehittänyt oikeuden kerrostuneisuuden rakennelma oppia, jossa oikeus jakautuu oikeuden pintakerrokseen, oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen. Nämä kerrokset vaikuttavat toisiinsa sedimentaatio- ja konstituutiosuhteiden välistyksellä. Oikeuden itserajoituksen problematiikkaa Tuori on lähestynyt Dworkinin ja Habermasin kantojen pohjalta, joissa molemmissa on nähty poliittiset tavoitteet toissijaisina moraalisisille periaatteille. Tuori pitää tärkeänä Dworkinin ja Habermasin kantojen yhtäläisyyttä siitä, että oikeusperiaatteet ja niitä perustelevat arvot ja moraaliperiaatteet eivät ole jäykkiä ja kiinteäsisältöisiä.<sup>120</sup> Ensinnäkin Tuori toteaa perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeuksien olevan erikoislaatuisessa asemassa. Ne ovat

<sup>117</sup> Tuori, 2003. s. 940. (Tuori 2003 b)

<sup>118</sup> Lämsineva, 2004. s. 274—285.

<sup>119</sup> Lavapuro, 2009 s. 296. (Lavapuro 2009 b)

<sup>120</sup> Tuori, 2000. s. 245.

sekä oikeuden pintatasoa että oikeuden pinnanalaisten kerrostumien periaatteita. Perus- ja ihmisoikeudet toteuttavat oikeuden itserajoitusta asettaessaan pidäkkeitä lainsäätäjän ja muiden valtioelinten toiminnalle. Tätä tukevat oikeuden itserajoitusfunktion erikoistuneet oikeudelliset käytännöt, kuten perustuslain etusija ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta.<sup>121</sup> Tuori kuitenkin toteaa, ettei yksinään riitä, että oikeuden pintatasolla säädetään valtioelinten toimivallan rajoituksista ja mekanismeista näiden rajoitusten valvomiseksi. Itserajoituksen toimiminen vaatii myös demokraattisten oikeusvaltioon liittyvien periaatteiden kerrostumista oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen. Näin syvemmät kerrostumat tukevat pintatason sääntelyjä.<sup>122</sup>

Tuorin kanta tuomioistuimista demokratian uhkana olevalle käsitykseen rakentuu siihen, että Tuori näkee tämänlaisen uhkakuvan pohjautuvan yksinkertaistettuun demokratiakäsitykseen, joka vaatii vaaleilla valitun lainsäätäjän ehdotonta valta-asemaa.<sup>123</sup> Tuori myöntää mahdollisuuden ristiriitaan tuomioistuinten aseman ja demokratian periaatteiden välillä erityisesti silloin, jos tuomioistuimet perustavat ratkaisunsa sellaisiin poliittisiin näkökohtiin, joiden kanavoiminen oikeuteen kuuluu oikeudellisten käytäntöjen työnjaossa lainsäätäjälle. Tuomioistuinten harjoittamaa normatiivista sensuuria, joka lähtee moraalisisista ja eettisistä periaatteista, Tuori ei näe ristiriitaisena demokratian kanssa. Hän näkisi tällaisen oikeuden itserajoituksen jopa demokratian välttämättömänä takeena.<sup>124</sup> Tuori lähtee lähestymään myös demokratiaa oikeuden kerrostuneisuuden näkökulman kautta ja toteaa demokratiaan liittyvien oikeusperiaatteiden olevan osa modernin oikeuden syvärakennetta ja oikeuskulttuuria. Oikeuden itserajoituksen on siten suojattava näitä periaatteita esimerkiksi niitä loukkaavilta lainsäädäntöpäätöksiltä. Tuori kuitenkin korostaa, että ”juuri oikeusperiaatteisiin nojautuvissa ratkaisuissaan, joilla tuomioistuimet toteuttavat itserajoitustehtävää, tuomioistuinlaitoksen tulisi olla avoin kansalaisyhteiskunnassa, laajan oikeusyhteisön keskuudessa, käytävälle normatiiviselle keskustelulle”.<sup>125</sup> Tuori luonnehtii oikeudellisesta näkökulmasta oikeusvaltiota ”valtioksi, jossa oikeuden itserajoitus toimii, jossa oikeudelliset käytännöt välittävät pinnanalaisten kerrostumien pintatason tapahtumiin nähden harjoittamaa normatiivista sensuuria”<sup>126</sup>. Tuori huomauttaa, ettei lainsäätämismenettely ole ainoa mahdollinen institutionaalinen kiinne kohta laajan oikeusyhteisön keskusteluille, jotka takaavat oikeusvaltion demokraattisuuden. Lainkäytön turvatessaan demokraattisuutta tulee perustua sekä demokratian

---

<sup>121</sup> Tuori, 2000. s. 247.

<sup>122</sup> Tuori, 2000. s. 250.

<sup>123</sup> Tuori, 2000. s. 251.

<sup>124</sup> Tuori, 2000. s. 252.

<sup>125</sup> Tuori, 2000. s. 252—253.

<sup>126</sup> Tuori, 2000. s. 256.

oikeusperiaatteen varjelemiselle että avautua kansalainyhteiskunnan julkisten keskustelujen suuntaan<sup>127</sup>.

#### 5.4 Tuomioistuinten riippumattomuus

Lainsäätäjä ei saa pyrkiä vaikuttamaan siihen, kuinka tuomioistuin ratkaisee tietyn yksittäisen lainkäyttöasian. Perustuslakivaliokunnan sitovaksi tarkoittama tulkintasääntö sisältää ylimpien valtionelinten vallanjaon kannalta ongelman: voiko lainsäädäntövaltaa käyttävän valtioelimen organisaatioon kuuluva perustuslakivaliokunta antaa sitovan tai yleensä edes jotenkin velvoittavan laintulkintaa tarkoittavan ohjeen perustuslaissa riippumattomaksi luonnehditulle tuomioistuimelle?<sup>128</sup> Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan malli on annettu lain esitöiden tasolla. Husa huomauttaa artikkelissaan, että perustuslain 3.3 §:n mukaan tuomiovalta kuuluu riippumattomille tuomioistuimille, jolloin lainsäätäjän vaikuttamisen tulisi tapahtua ensisijaisesti lakimuotoa käyttäen<sup>129</sup>. Jyräni on myös huomauttanut, että perustuslaki ei kuitenkaan sido tuomioistuinta noudattamaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä ja myös ohje perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta on perustuslakivaliokunnan lausunnossa ilmaistu, joten tämä voi olla vain toissijaisena oikeuslähteenä<sup>130</sup>. Vaikka valiokunta ei luonnollisesti voi antaa tuomioistuinta sitovia suosituksia, tällainen perusoikeusmyönteinen laintulkinta on luonnollinen lähtökohta ja vastaa oikeusjärjestyksemme yleisiä periaatteita.

Jyräni on teoksessaan maininnut, että ”huolimatta tuomioistuinten riippumattomuudesta demokraattisen legitimaatioketjun ajatellaan säilyvän murtumattomana tuomiovallan käytössä sen lakisidonnaisuuden takia: juuri yleisten oikeussääntöjen välityksellä demokraattinen lainsäätäjä kuitenkin riittävän pitkälle määrää tuomioistuinten toiminnasta. Tämä lähtökohta sisältää sen oletuksen, että tuomioistuimen oma harkintavalta lakeja sovellettaessa on vaatimaton: pääasiassa ratkaisut voidaan suoraan johtaa laista.”<sup>131</sup> Tämän näkökohdan voidaan nähdä puoltavan, perusoikeusmyönteistä tulkintaratkaisua tehtäessä, tukeutumista lainsäätäjän tarkoitukseen mahdollisimman tiukasti. Ja erityisesti, mikäli tuomioistuin harkitsee valintaa perustuslain kanssa ristiriitaisen lainsäädännön soveltamatta jättämisen ja perusoikeusmyönteisen tulkinnan välillä, tulisi olla erittäin vahvat perusteet lainsäätäjän tarkoituksen sivuuttamiselle. Tietenkin myös perustuslaki on lainsäätäjän tuotos, joten sillä tasolla on myös sinänsä nähtävissä demokraattisen legitimaatio ketjun säilyminen.

<sup>127</sup> Tuori, 2000. s. 257.

<sup>128</sup> Saraviita, 1999. s. 893.

<sup>129</sup> Husa, 2003. s. 26.

<sup>130</sup> Jyräni, 2000. s. 266.

<sup>131</sup> Jyräni, 2003. s. 167.

### 5.4.1. Ennakkopäätöksestä

Tuomioistuimilla ei edelleenkään ole Suomessa oikeutta tutkia lain perustuslain mukaisuutta, eikä yksittäistapauksen tulkinta vaikuta mitenkään lain voimassaoloon sellaisenaan. Eduskunnan on muutettava ristiriitaista lakia, mikäli katsoo sen tarpeelliseksi. Tuomioistuimen perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla ratkaisemaa yksittäistapausta ei tule käyttää ennakkotapauksen tavoin. Jokainen tuomioistuin tekee oman perusoikeusmyönteisen tulkinnan relevantissa tapauksessa. Koska kyse on yksittäistapauksista, ei voida olettaa, että ylimmät tuomioistuimet antaisivat ennakkotapauksen, jota alimmat tuomioistuimet noudattaisivat vastaavia ongelmia kohdatessaan, silloin mentäisiin jo yli Suomen valtiosääntöisten perusratkaisujen. Erityisesti, mikäli korkeimpien oikeuksien ennakkoratkaisulle annetaan oikeudellisesti sitovaa merkitystä, rikotaan vallanjaollisten perustehtävien erottelua.<sup>132</sup> Alemman tuomioistuimen tulee olla tapauskohtaisesti riippumaton ylemmästä tuomioistuimesta. Eritasoisen tai toisen samantasoisien tuomioistuimen ratkaisu ei saisi vaikuttaa toisen tuomioistuimen ratkaisuun. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ohjekin painottaa tulkintaratkaisun yksittäistapauksellisuutta. Sinänsä kuitenkin oikeuslähteiden tasolla oikeustapaukset ja lainsäätäjän tarkoitus asettuvat molemmat heikosti velvoittaviin lähteisiin.

Suomen oikeusjärjestelmässä vallitsee periaate, jonka mukaan ylimmäkään tuomioistuimen ratkaisut eivät ole oikeudellisesti sitovia sen enempää horisontaalisesti, saman tuomitsemisinstanssin sisällä, kuin vertikaalisesti, alempia tuomitsemisinstansseja sitoen. Ennakkopäätöksestä poikkeamisesta ei ole katsottu voitavan rangaista virkavirheellä. Ennakkopäätöksestä voidaan siis aina poiketa kun sille on olemassa asianmukaiset perusteet.<sup>133</sup> Toisaalta ennakkopäätöksille on myönnetty vaihteleva tosiasiallinen sitovuus. Tämä sitovuus riippuu päätöksen perustelujen painavuudesta. Tosiasiallisen sitovuuden on nähty varmistavan oikeudenkäytön yhtenäisyyttä ja siten lisäävän oikeusvarmuutta.<sup>134</sup> Aarnio on korostanut, että ennakkopäätös koskee yksittäistä tapausta ja tapauksen perustelujen valossa tulkitulla ohjenormilla on sitovuutta vain samanlaisessa tapauksessa. Ennakkopäätöstä on myös peilattava sen taustalla vaikuttaviin puitteisiin. Ratkaisu on ennakkopäätös niin kauan kuin sen puitteet pysyvät muuttumattomina. Puitteet, kuten lainsäännökset, oikeudelliset ajattelutavat, yhteiskunnallinen kehitys, joiden avulla päätös on rakennettu saattavat ajan mittaan muuttua.<sup>135</sup> On siis hyvin tarkkaan tutkittava onko esimerkiksi lainsäädännössä tapahtunut muutoksia tai kuinka samankaltainen tilanne

---

<sup>132</sup> Jyränki, 2003. s. 164.

<sup>133</sup> Aarnio, 1986. s.247—248.

<sup>134</sup> Aarnio, 1986. s.248.

<sup>135</sup> Aarnio, 1986. s. 254.

relevanteilta yksityiskohdiltaan on ennen kuin voi hyödyntää aikaisempaa korkeimman tuomioistuimen päätöstä tulkinta-apuna.

## 6. KESKUSTELEVA NORMIKONTROLLIAJATTELU

### 6.1 Ensisijaisen tulkitsijan auktoriteetin mukanaan tuoma ongelma

Lavapuro on kritisoinut perustuslain mukaisuuden valvontamallia, joka rakentuu ensisijaisen auktoriteetin varaan, koska se ei ota tilanteessa aktualisoituvia valtiosääntöoikeudellisia jännitteitä, kuten demokraattisen lainsäätäjän asemaa vastinparinaan perusoikeuksien toteutuminen, riittävän tasapainoisesti huomioon. Perinteisesti normikontrolli on eri oikeusjärjestyksissä ollut joko tuomioistuinpainotteinen tai lainsäätäjän itsensä harjoittamaa. Oikeusjärjestykseen omaksutussa ratkaisussa on usein myös mukana näitä kahta mallia yhdistäviä piirteitä, kuten Suomen lainsäätäjän itse harjoittaman valvonnanmalliin on otettu tueksi tuomioistuimen yksittäistapauksellinen velvollisuus reagoida perustuslainvastaisuuden ilmetessä. Molemmissa perinteisissä malleissa valtiosääntöinen paradoksi on ratkaistu institutionaalisella auktoriteetilla. Molemmat normikontrollimallit vaativat myös normikontrollimallin oikeutusta. Lainsäätäjän viimekätistä tulkintavaltaa on oikeutettu demokratiaperiaatteella ja tuomioistuinten valvontavaltaa tarpeella suojata yksilöiden oikeuksia myös demokraattisesti valitulta enemmistöltä.<sup>136</sup> Lavapuro kritisoi sitä, että tietyn periaatteen asettaminen johtavaan asemaan tuo vain näennäistä ennakoitavuutta ja vakautta. Perusteena hän käyttää sitä, että valitussa mallissa ei riittävästi huomioida jännitteen toista, perustuslain kokonaisuuden kannalta normatiivisesti samanarvoista puolta. Toisaalta perustuslain sisältö muotoutuu auktoriteettiasemassa olevan instituution tahtoon, jolloin perustuslaille ei jäisi itsenäistä normatiivista asemaa auktoritatiivista tulkitsijaa vastaan.<sup>137</sup> Suomessa viimekätinen auktoritatiivinen perustuslain mukaisuuden valvontavalta on annettu lainsäätäjälle, erityisesti Perustuslain 74 §:n nojalla perustuslakivaliokunnalle. Suomalainen valinta siis nojaa pääpainoisesti lainsäätäjän itsensä harjoittamaan tulkinta auktoriteettiin. Yksittäistapauksellinen arviointi kuuluu tuomioistuimille. Perinteinen normikontrolliajattelu pyrkii hahmottamaan lainsäätäjän ja tuomioistuimet kilpaileviksi toimijoiksi, joiden välinen konflikti johtaa jommankumman puolen arvovallan menetykseen<sup>138</sup>. Lavapuro korostaa esittämänsä periaatteelliselle jännitteelle rakentuvan kontrolliajattelun hahmottavan valtiosääntöiset konfliktit sen sijaan lähtökohtana entistä perusteellisemmalle argumentaatiolle perustuslain sisältöä koskevassa keskustelussa<sup>139</sup>. Lavapuro kuitenkin myöntää periaatteelliselle jännitteelle rakentuvan normikontrollin mahdollistavan myös ajautumisen ääripäihin, tässä tapauksessa joko

<sup>136</sup> Lavapuro, 2009. s. 69 –70. (Lavapuro 2009 a)

<sup>137</sup> Lavapuro, 2009. s. 70. (Lavapuro 2009 a)

<sup>138</sup> Lavapuro, 2009. s. 281. (Lavapuro 2009 b)

<sup>139</sup> Lavapuro, 2009. s. 281—282. (Lavapuro 2009 b)

demokratiaperiaatetta painottavan ja lainsäätäjän arvovaltaa painottavaan tai perusoikeuksia yksipuolisesti valvovaan suuntaan<sup>140</sup>.

## 6.2 Heikkomuotoinen normikontrolli

Perusoikeuksien riittävän ja tehokkaan suojan sekä oikeusjärjestyksen sisältöön kohdistuvan parlamentin viimekätisen vallan välille syntyvään jännitteeseen on kehitelty ratkaisua, joka turvaa molempien puolien arvokkaimmat ja olennaisimmat asiat, hylkäämättä samalla kuitenkin mitään olennaisen tärkeää. Heikkomuotoinen tai niin sanottu keskusteleva normikontrolli pyrkii liudentamaan vahvaan normikontrolliin kuuluvaa konfliktia demokratiaperiaatteen ja perusoikeuksien välillä.<sup>141</sup> Tätä tapaa lähestyä lakien perustuslain mukaisuuden valvonnan ongelmia on nimitetty heikkomuotoiseksi normikontrolliksi, sanan heikko kuitenkin viittaamatta kummankaan vastapuolen painoarvon heikentymiseen. Oletuksena on, että perustuslain mukaisuuden valvonta on järjestettävissä tavalla, joka periaatteessa kunnioittaa yhtäläisesti perusoikeuksien toteuttamisvastuuta ja demokratiaperiaatetta. Mallissa perustuslakikontrolli hahmottuu jatkuvana prosessina ja keskusteluna, johon viitaten Lavapuro käyttää mallista nimitystä ”keskusteleva perustuslakikontrolli”.<sup>142</sup>

Perus- ja ihmisoikeuksien murros ei korvannut aiempaa demokratiapainotusta, vaan nosti perus- ja ihmisoikeuspainotukset aiemman yksiulotteisen valtiosääntökäsityksen rinnalle.<sup>143</sup> Oikeuskulttuurimme on moniarvoistunut, joka ilmenee muun muassa instituutioiden välisenä keskusteluna ja valtioelinten välisenä dialogina. Nämä käytännöt kyseenalaistavat sekä yksittäisen organin ylivallan että yksittäisten oikeudenalojen ylivaltaa perustuslain tulkintaa koskevassa kysymyksessä<sup>144</sup>.

Perustuslain mukaisuuden kontrollia on kritisoitu myös oikeuden alojen välillä saamastaan vaikutuksesta ja perusoikeusnäkökulman mahdollisuudesta jyrätä ylitse oikeudenalakohtaisten yleisten oppien. Oikeudenalojen suhteen Länsineva on tuonut esiin tarvetta yhteyshakuiseen valtiosääntöoikeudelliseen doktriiniin. Ideana hänellä on, että valtiosäännön voidaan katsoa asettavan perusvaatimuksia, jotka tulee ottaa huomioon kaikessa juridisessa toiminnassa riippumatta siitä, millä erityisellä oikeudenalalla kulloinkin toimitaan.<sup>145</sup> ”Oikeudenaloja koskeva

<sup>140</sup> Lavapuro, 2010. s. 175. (Lavapuro 2010 b)

<sup>141</sup> Lavapuro, 2009. s. 71. (Lavapuro 2009 a)

<sup>142</sup> Lavapuro, 2009. s. 272. (Lavapuro 2009 b)

<sup>143</sup> Lavapuro, 2009. s. 275. (Lavapuro 2009 b) Scheinin, 1991. s. 337—342.

<sup>144</sup> Lavapuro, 2009 s. 275. (Lavapuro 2009 b)

<sup>145</sup> Länsineva, 2000. s. 31.

yhteyshakuisuus on välttämätöntä toteuttaa kahdessa suunnassa ja välttäen tarkasteluperspektiivin kiinnittämistä etukäteen oikeudenalojen välistä työnjakoa koskeviin oletuksiin. Tällöin oikeudenalojenvuoropuhelu voidaan ymmärtää kanavaksi, joka yhtäältä uusintaa oikeusjärjestyksen perustavia valtiosäänteisiä jännitteitä lainsäätäjän suvereenisuuden ja perusoikeuksien takaamien oikeuksien välillä, mutta joka samalla mahdollistaa sekä perusoikeuksia koskevien vaatimusten että oikeudenalakohtaisesti täsmentyvien lainsäädännön tavoitteiden välittymisen avoimen ja periaatteellisen sekä tasavertaisista asemista käytävän keskustelun kohteeksi.”<sup>146</sup> Lavapuron mukaan valtiosääntöoikeudellinen analyysi auttaa pitämään etäisyyttä oikeudenalakohtaisten arvojen kokonaisuuden kannalta perustelemattomissa olevaan käyttöön sekä perusoikeustarkastelu kyseenalaistaa tilanteet, joissa tapauskohtaisia perusteluja vaativat moraalipunninnat on pyritty ratkaisemaan etukäteen.<sup>147</sup>

Heikkomuotoinen normikontrolli näkee valtiosääntöiset konfliktit lähtökohtana perusteellisemmalle argumentaatiolle perustuslain sisältöä koskevassa keskustelussa. Tämä keskustelu ilmenee myös instituutioiden välisenä dialogina. Esimerkkinä Lavapuro nostaa Suomen lainsäädäntö käytännöstä hieman tähän suuntaan menevän tapauksen, jossa Ahvenanmaan arpajaislain säätämismuotoa koskevassa asiassa oli erimielisyys perustuslakivaliokunnan ja korkeimman oikeuden välillä. Perustuslakivaliokunta ei tukeutunut yksinkertaisesti vain auktoriteettiasemaansa korkeimman oikeuden tulkintaa vastaan, vaan haki kantansa tueksi myös muita argumentteja. Tämän perustuslakivaliokunnan menettelyn Lavapuro on nähnyt potentiaalisena kanavana aidon normatiivisen vuoropuhelun lähtökohdaksi instituutioiden välillä.<sup>148</sup> Lavapuro on todennut, että käytäntöjen kehittymistä perustuslain taustaperiaatteiden kannalta tasapainoisella tavalla tarvitaan sekä demokraattiseen päätöksentekoon että perusoikeuksien toteutumiseen yhtäläisesti kiinnittyviä järjestelyjä. Tällaisina Lavapuro on viitannut erityisesti lainsoveltamisen kannalta perusoikeusmyönteisen laintulkintaan ja perustuslain 106 §:n sekä lainsäädännön kannalta poikkeuslakien välttämisperiaatteeseen sekä perusoikeuksien rajoitus edellytyksiin. Lisäksi Perustuslain 22 §:n yleinen turvaamisvelvoite, joka kohdistaa lainsäätäjään oletettavan velvollisuuden ryhtyä korjaamistoimiin, voi nähdä puoltavan sitä, että asian tullessa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi se lausunnossaan viittaisi voimassa olevan sääntelyn aiheuttamiin ongelmiin ja pyrki esittämään oman kantansa niiden valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä. Lavapuro näkee näiden luovan edellytyksiä sekä lainsäätäjän

---

<sup>146</sup> Lavapuro, 2009. s. 281. (Lavapuro 2009 b)

<sup>147</sup> Lavapuro, 2009. s. 281. (Lavapuro 2009 b)

<sup>148</sup> Lavapuro, 2009. s. 284. (Lavapuro 2009 b)

perustuslaintulkintakannanottojen että niistä riippumattomien tulkintojen huomioimiselle. Lavapuro kuitenkin huomauttaa riskinä olevan, kun valtiosäännön periaatteelliset jännitteet jätetään ilman etukäteistä ratkaisua, käytännön luisumisen periaatteellisiin ääripäihin.<sup>149</sup>

Normikontrollikäytännöt on alistettava jatkuvalla kriittiselle tarkastelulle, jottei päädytä liiaksi korostamaan joko lainsäätäjän suvereniteettia tai tuomioistuinten perustuslaintulkintavaltaa. Lavapuro huomauttaa, että ”olennaista kuitenkin on, että kritiikki perustetaan valtiosääntöperiaatteille ja niiden vastaperiaatteiden välisten konfliktien ymmärtämiselle, ei näitä jännitteitä koskevalle etukäteiselle sisällölliselle ratkaisulle”.<sup>150</sup> Lavapuron esille tuoma keskusteleva normikontrolli-ideologia pyrki ensisijaisesti *perustuslain edellyttämään aineellisoikeudelliseen ratkaisuun*, mutta kiinnittäisi huomiota samalla *lainsäätäjän tekemiin perustuslaintulkintoihin* ja lain *tavoitteiden* valtiosääntöoikeudelliseen merkitykseen.<sup>151</sup> Tämänlaisen menettelyn voi nähdä mahtuvan perusoikeusmyönteisen tulkinnan malliin ja valtiosääntömme puitteisiin sekä ulottuvan myös lain soveltamatta jättö ratkaisun pohjaksi.

Modernin konstitutionalismiä keskeistä periaatteellista vastakkainasettelua on lain legitimitetin määräytyminen sekä demokratiaperiaatteen mukaisesti että perusoikeuksien nojalla, jota tuo esiin muun muassa perusoikeusmyönteinen laintulkinta. Juuri tästä syystä se ja muut vastaavat käytännöt kuitenkin luovat myös edellytyksiä valtiosääntöisen normikontrollin toteuttamiselle tasapainoisella, sekä perusoikeudet että demokraattisen lainsäätäjän vakavasti ottavalla tavalla. Rakentuessaan pikemminkin valtiosääntöoikeudelliselle jännitteelle kuin tuon jännitteen etukäteiselle ratkaisulle, tällaiset valtiosääntönormit mahdollistavat parhaimmillaan lainsäädännön perustuslain mukaisuuden punnitun ja avoimesti argumentoidun arvioinnin. Toisaalta myös päinvastainen kehitys on mahdollinen.<sup>152</sup> Aina ei siis tarvitse valita ääripäistä joko tai vaihtoehtoa vaan voidaan hakea ratkaisua, joka turvaa sekä lainsäätäjän vallan että perusoikeuksien toteutumisen yhtäaikaaisesti mahdollisimman pitkälle. Lavapuro onkin korostanut, että muun muassa kansainvälistymisen mukanaan tuoma oikeudellinen pluralisoituminen pakottaa siirtämään huomiota muodollisesta auktoriteetista sisällöllisiin perusteluihin. Tästä johtuen perustuslakivaliokunnan asemaa ei voida perustuslain tulkinnassa nähdä enää ehdottamaksi auktoriteetiksi, jonka tulkintaan tiukasti

---

<sup>149</sup> Lavapuro, 2009. s. 285. (Lavapuro 2009 b)

<sup>150</sup> Lavapuro, 2009. s. 286. (Lavapuro 2009 b)

<sup>151</sup> Lavapuro, 2009. s. 288. (Lavapuro 2009 b)

<sup>152</sup> Lavapuro, 2009. s. 294. (Lavapuro 2009 b)

nojautuen tuomioistuimen tulee kyseenalaistamatta alistua. Perustuslakivaliokunnalla on kuitenkin tärkeä asema perustuslakikontrollissa sen demokraattisesta legitimaatiosta johtuen.<sup>153</sup>

Heikkomuotoisen tai keskustelevan normikontrollin voi siis nähdä optimointina, jossa molemmat, sekä perusoikeudet että demokratiaperiaate pyritään saamaan balanssiin, ilman turhaa arvovaltakiistaa. Tärkeää on saada oikeusjärjestelmämme kokonaisuutena toimimaan ja etenkin sen perustavat arvotkaisu vaikuttaviksi. Perustuslain 99 §:n mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Ne voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Mikäli on huomattavissa, että toistuvasti joudutaan nojautumaan perusoikeusmyönteiseen tulkintaan tai jopa soveltamatta jättämiseen, eikä lainsäätäjät ole huomannut korjata tilannetta esimerkiksi nojautuen perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen, olisi perusteltua tuomioistuimessa soveltaa perustuslain 99 §:n mukaista käytäntöä. Eli tuomioistuin voisi tätä kautta tuoda mielestään perustuslainvastaisen säädöksen ongelman perusteluineen lainsäätäjän arvioitavaksi. Vielä parempi tilanne olisi jos lainsäätäjät itse ehtisi ottamaan kantaa hankalaan tulkintatilanteeseen, varsinkin jos on huomattavissa konfliktin vaikuttavan yleisemmin kuin vain yksittäistapauksessa. Tällöin tulisi heti selville se, että pitääkö lainsäätäjät tarpeellisenä lainmuutosta vai katsooko, ettei toimenpiteisiin tarvitse ryhtyä ja mahdollisesti ohjaa tulkintaa tai hyväksyy tuomioistuimen valitun käytännön. Tämä tosin vaatisi lainsäätäjän aktiivista lainkäytön seuraamista ja uusi mekanismeja<sup>154</sup>. Lavapuron esille tuoma keskustelevan normikontrollin malli olisi mahdollistettavissa entistä tehokkaammin esimerkiksi perustuslain 99 §:n ja 22 §:n avulla. Jotta mahdollisimman pitkälti pystyttäisiin esimerkiksi juuri vallanjako-, demokratia- ja lainmukaisuusperiaatteita noudattamaan sekä turvaamaan perusoikeuksien toteutuminen, keskusteleva yhteistyö on hyvä vaihtoehto verrattuna jääräpäiseen oman arvovallan pönkittämiseen.

Hautamäki on kuitenkin huomauttanut, ettei edellä mainitun kaltaisessa keskusteleavassa normikontrollissa oteta tarpeeksi huomioon sitä, että kontrollijärjestelmä muuttuu epävakammaksi. Hautamäki esittääkin, että ”perustuslain normatiivisen tehokkuuden kannalta voisi pitää pikemmin parempana järjestelyä, jossa toimii viimekätinen auktoritatiivinen tulkitsija, jonka tulkintalinja on johdonmukainen ja ennustettava, ja sitä noudatetaan.”<sup>155</sup> Hautamäki onkin vastakkaisena vaihtoehtona esittänyt perustuslakivaliokunnan abstraktia tulkintaratkaisumenettelyä, joka sitoisi

---

<sup>153</sup> Lavapuro, 2010. s. 238—239. (Lavapuro 2010 b)

<sup>154</sup> Ks. esimerkiksi Arajärvi, 2008. s. 454—458.

<sup>155</sup> Hautamäki, 2009. s. 142.

tuomioistuimet perustuslakivaliokunnan kantaan. Hän kuitenkin eri näkökulmia arvioidessaan päätyy siihen, ettei vielä ole tarve muuttaa mitään.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Hautamäki, 2009. s. 143—146.

## 7. TAPAUSKOHTAINEN HARKINTA

### 7.1 Perustuslain 106 §:n ja perusoikeusmyönteisen laintulkinnan raja käytännössä

Tuomioistuintoiminnassa on ollut havaittavissa hieman epäselvyyttä perustuslain etusijan ja perusoikeusmyönteisen laintulkinnan rajasta. Ongelma on, kumpaa tulisi missäkin tilanteessa soveltaa. Perustuslain etusija edellyttää ilmeistä ristiriitaa ja näennäiset ristiriidat kuuluvat perusoikeusmyönteisen tulkinnan piiriin. Ilmeisyysvaatimus tarkoittaa sitä, että lain säännöksen ristiriita perustuslain kanssa on *selvä ja riidaton* ja siksi *helposti havaittavissa* eikä esimerkiksi oikeudellisena kysymyksenä tulkinnanvarainen<sup>157</sup>. Käytännössä tuntuisi järkevältä, mikäli tuomioistuimen harkitessa ratkaisua ilmaantuu eriäviä mielipiteitä perustuslain etusijan soveltamisesta, ei olisi kyse ilmeisestä ristiriidasta, vaan tulisi tapaukseen soveltaa perusoikeusmyönteistä tulkintaa. Perustuslain 106 § ei anna oikeutta jättää lakia soveltamatta pelkän tulkinnanvaraisen ristiriidan perusteella.

Ristiriidan ilmeisyyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko perustuslakivaliokunta lain säätämisvaiheessa tutkinut asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Jos valiokunta on tällöin todennut lain perustuslain mukaisuuden, ei vastakkaista kantaa voida pitää tarkoitettulla tavalla selvänä ja riidattomana siltä osin kuin valiokunta on arvioinut tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa esillä olevan kaltaista tulkintatilannetta. On kuitenkin taas huomattava, että perustuslakivaliokunta arvioi tilanteen abstraktisti kun taas tuomioistuin joutuu arvioimaan kysymystä konkreettisesti oikeustapauksessa. Siksi on mahdollista, että tuomioistuimessa tulee jonkin lain osalta esille sellainen ristiriitatilannetta koskeva asetelma, jota valiokunta ei ole lainkaan arvioinut. Tällaisessa tilanteessa ilmeisyysvaatimus saattaa poikkeuksellisesti täytyä perustuslakivaliokunnassa käsitellyn lainkin osalta<sup>158</sup>. Kuten työssä on jo aikaisemmin tuotu esiin, erityisesti valtiosääntöisen problematiikan kannalta on suotavampaa tukeutua perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan kuin jättää koko säännös soveltamatta. Ojanen kuitenkin on huomauttanut artikkelissaan, että merkitystä tulisi myös antaa sille, kuinka vanha perustuslakivaliokunnan kyseistä säännöstä koskeva perustuslaillisuus kannanotto on. Hän korostaa, että tulkintalinja saattaa muuttua, joten lainsoveltajan tulisi systemaattisesti tutustua perustuslakivaliokunnan kannanottoihin ja erityisesti uusimpiin niistä.<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> PeVM 10/1998 vp.

<sup>158</sup> PeVM 10/1998 vp.

<sup>159</sup> Ojanen, 2004. s. 924.

Karapuu on kuitenkin jo nykyisen perustuslakimme alkuvaiheilla kommentoinut artikkelissaan, että ”vaatimusta ristiriidan selvyydestä ja riidattomuudesta ei voitane ottaa aivan kirjaimellisesti. En esimerkiksi näe estettä lain säännöksen syrjäyttämislle tilanteessa, jossa monijäsenisessä tuomioistuimessa osa jäsenistä katsoo ristiriidan ilmeiseksi, osa taas pitää ristiriidan puuttumista ilmeisenä. Vielä vähemmän ratkaisee se, ovatko asianosaiset ja mahdollisesti yleinen mielipide yksimielisiä siitä, että kysymyksessä on selvä ja riidaton ristiriita perustuslain kanssa”.<sup>160</sup> Mielestäni kuitenkin vaatimus ilmeisestä ristiriidasta korostaa erityisesti soveltamatta jättö ratkaisun toissijaisuutta ja voidaan nähdä ohjeena mielipiteitä jakavassa tilanteessa ennemminkin tukeutua tulkintaratkaisuun perusoikeuden hyväksi. Tätä kantaa tukee myös se, että perustuslainvalvonnassa nimenomaisesti ei haluttu antaa tuomioistuimille oikeutta tutkia yksittäistapausta laajemmin lain perustuslain mukaisuutta, vaan tämän tason ratkaisut on haluttu pitää edelleen lainsäätäjän käsissä. Lisäksi Karapuu kommentoi, että ”ilmeisyysvaatimus ei siten toteudu, jos tuomari kaiken esillä olevan argumentaatioaineksen sulateltuaan on edelleen kahden vaiheilla sen suhteen, onko perustuslain ja lain välillä ristiriitaa”<sup>161</sup>.

Lavapuro on artikkelissaan todennut perustuslain esitöistä ilmenevän kaksi eri suuntaan vievää tapaa hahmottaa ilmeisyyskriteerin merkitystä. Ensinnäkin ilmeisyyskriteeriä on mahdollista tulkita normikontrollihakuisena. Tällöin ilmeisyyden tulkinnalle haetaan sisältöä painottamalla ideoita lainsäätäjä vetoisesta normikontrollista ja erityisesti perustuslakivaliokunnan asemasta perustuslain auktoritatiivisena tulkitsijana. Toinen mahdollinen tulkinta lähtee siitä, että ilmeisyys on kyseessä vain, mikäli ristiriitaa ei voida poistaa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan avulla.<sup>162</sup> Nämä näkökohdat olisi kuitenkin perustellumpaa nähdä myös kokonaisuutena muistaen perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisen velvoite.

Seuraavaksi tuon esiin ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytäntöä perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan liittyen ja tutkin, miten perusoikeusmyönteistä tulkintamallia on sovellettu tai joissakin tapauksissa päädytty harkinnassa lain soveltamatta jättämiseen. Kiinnitän myös huomiota siihen, kuinka yksimielisesti ratkaisuihin on päädytty. Tapauksista tuodaan ensin esille ne, joissa perusoikeusmyönteistä tulkintaa on sovellettu ilman suurempia vastaääniä tai jotka tuovat esiin miltä kannalta tuomioistuimissa on lain säännöksen perustuslain mukaisuutta arvioitu. Tämän jälkeen käsitelen tapauksia, jotka tuovat esiin perusoikeusmyönteisen tulkinnan ohjeen ja ilmeisyyskriteerin määrittämän rajalinjan hämäryyttä tuomioistuimissa. Pyrin lopuksi,

---

<sup>160</sup> Karapuu, 1999. s. 874.

<sup>161</sup> Karapuu, 1999. s. 874.

<sup>162</sup> Lavapuro, 2008. s. 589—590.

oikeustapauksista ja tutkimuksessa esitetyn informaation pohjalta, hahmottamaan ilmeisyyskriteerin merkitystä perusoikeuksien kannalta kokoavia näkökohtia.

## **7.1.1 Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan soveltaminen**

### **7.1.1.1 Perustuslain vastaisen rajoitusperusteen muuttaminen perusoikeusmyönteiseksi - KHO:2002:43**

Tapauksessa kunta oli evännyt henkilöltä, jolle oli todettu fysioterapian tarve, fysioterapiapalvelun saamisen ainoastaan tiettyyn ikäryhmään kuulumisen perusteella. Korkein hallinto-oikeus totesi, että perustuslain 6 § ja potilaslain 3 § kieltävät ilman hyväksyttävää perustetta asettamasta potilasta hänen ikänsä perusteella eri asemaan muihin nähden. Tällä perusteella Korkein hallinto-oikeus palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus muokkasi asiassa vaikuttavat harkintaperusteet perusoikeuden mukaisiksi.

### **7.1.1.2 Hyväksyttävä perusoikeuden rajoituskriteeri - KHO:2002:61**

Tapauksessa Korkein hallinto-oikeus tutki oliko kaupunki toiminut oikeellisesti evätessään lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelun ohjeistuksensa nojalla, jossa oli asetettu palvelut määrärahojen puitteissa etusijajärjestykseen tarkoituksena varmistaa vaikeavammaisten apuvälinepalvelut ja sen, etteivät apuvälineistä aiheutuvat kustannukset muodostu yhdelle henkilölle kohtuuttomiksi. Kaupunki oli myös asettanut apuvälinepalvelulle ikäkriteerin, jolle Korkein hallinto-oikeus totesi olevan olemassa hyväksyttävän syyn.

Korkein hallinto-oikeus lähti tulkinnassaan perustuslain 19 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut. Lisäksi huomioitiin perustuslain 22 §:n yleinen turvaamisvelvoite ja se, että perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä siten ketään saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa muihin nähden eri asemaan. Korkein hallinto-oikeus totesi, että riittävien terveyspalvelujen turvaamisessa on usein tukeuduttava terveydenhuollon toimintojen asettamiseen etusijajärjestykseen ja, että palveluja etusijajärjestykseen asetettaessa on otettava huomioon sekä syrjäntäkielto että velvollisuus yksilöllisesti selvittää potilaan terveydentila ja hänen siitä johtuva riittävien terveyspalvelujen tarpeensa.

Korkein hallinto-oikeus arvioi tapausta lopulta erityisesti perustuslain 6 §:n ja potilaslain 3 §:n valossa ja totesi kaupungin voineen ohjeistonsa ja valittajan yksilöllisen tarpeen nojalla hylätä hakemuksen. Korkein hallinto-oikeus siis tutki oliko asiassa turvattu riittävät terveyspalvelut ja oliko kaupunki asettanut etusijajärjestyksen hyväksyttävällä tavalla. Varsinaiseen

perusoikeusmyönteiseen tulkintaan ei siis tapauksessa tarvinnut tukeutua. Tapaus kuitenkin osoittaa korkeimman hallinto-oikeuden tutkineen laajalti oliko perustuslain asettamat vaateet tapauksessa täytetty.

### **7.1.1.3 Arviointiperusteiden muuttaminen perustuslain mukaisiksi - KKO:2004:15**

Laissa kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä oli välitysliikkeen vastaavan hoitajan luotettavuus arviointi sidottu määräaikaan lainvoiman saaneesta tuomiosta. Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei ennen lain voimaantuloa annettuun tuomioon perustuvaa arviota voitu sitoa ehdottomalla tavalla lain määräaikaan johtuen perustuslain 8 §:ssä sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa säädetystä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että ”tässä asiassa ei ole kysymys rikosoikeudellisesta rangaistuksesta, vaan edellytyksistä, joilla välitystoiminnan harjoittaja voidaan merkitä lääninhallituksen pitämään välitysliikerekisteriin. Nyt kysymyksessä olevan seuraamuksen laatu huomioon ottaen on tästä huolimatta kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun lain 5 §:n 2 momenttia sovellettaessa kuitenkin annettava merkitystä mainitulle rikosoikeudelliselle laillisuusperiaatteelle”. Hakija ei ollut voinut tietää 1998 annetun tuomion aikaan, että 1.3.2001 säädettyssä laissa tulisi olemaan tällaisia ehtoja, mitä ei vanhemmassa laissa ollut, jotka huomioisivat henkilön saamat tuomiot. Joten Korkein hallinto-oikeus totesi, ”ettei ennen kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun lain voimaantuloa tehtyjen rikosten osalta vastaavan hoitajan luotettavuuden arviointia voida lain 5 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettulla ehdottomalla tavalla sitoa lainvoiman saaneen tuomion antamisesta kuluneeseen aikaan”. Mutta Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, ettei rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvan yleisen ennustettavuusvaatimuksen kannalta ollut estettä sille, että luotettavuusarvioinnissa otetaan muun ohella huomioon myös ennen lain voimaan tuloa tehdyt rikokset. Tätä puolsivat lain säätämisen perusteena ollut välitystoiminnan luotettavuuteen ja asiakassuojaan liittyvä yleinen etu. Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei tällaiselle arviolle ole estettä myöskään perustuslain 18 §:ssä säädetystä oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Korkein hallinto-oikeus siis muovasi tavan, jolla henkilöön kohdistuvat lainvoiman saaneet tuomiot voitiin ottaa arvioinnissa huomioon, perustuslain mukaiseksi. Lain tarkoitus, erityisesti asiakassuojaan ja luotettavuuteen liittyvä yleinen etu, mahdollisti henkilön saamien tuomioiden huomioon ottamisen luotettavuusarvioinnissa. Lainsoveltaja pysyi tapauksessa lain tarkoituksen puitteissa.

Husa on omassa kyseistä tapausta koskevassa oikeustapauskommentaarissaan todennut, että ”perusoikeussuojan ensisijainen ja varsinaisesti toiminnallinen ulottuvuus on tässä jutussa siis

ennen kaikkea menettelyllistä. Jos haluaa korostaa perusoikeuksien aineellista ulottuvuutta, niin tällainen linja, niin tässä jutussa kuin yleisemminkin, näyttää turhan varovaiselta”.<sup>163</sup> Husa kommentoi myös tapauksen pohjalta, että ”perusoikeuksilla voi olla luonteva rooli lainkäytön laadun ja perustelujen tason kohottamisessa, vaikka niiden käyttäminen ei aina merkitsisikään mitään erityisen dramaattista jutun asiaratkaisulle”.<sup>164</sup>

#### **7.1.1.4 Yksilön kannalta kohtuuttoman lopputuloksen eliminointi perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla - KHO:2005:50**

Tapauksessa valittajalle oli myönnetty ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa perhesiteen perusteella. Ulkomaalaisvirasto oli hylännyt valittajan uuden hakemuksen, koska maahantulon peruste ja oleskeluluvan myöntämisperuste olivat oleellisesti muuttuneet. Valittaja oli Suomessa pysyvällä oleskeluluvalla olevan miehen vaimo, joka oli miehen väkivaltaisuuden vuoksi hakeutunut turvakotiin ja muuttanut asumaan erilleen. Uudesta ulkomaalaislaista (301/2004) ilmenevistä periaatteista oleskeluluvan peruuttamisesta ja uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisestä sekä asiakirjoista ilmenevään selvitykseen perhe-elämän päättymiseen liittyneistä seikoista samoin kuin selvitykseen asianomaisen olosuhteista kotimaassaan perustuen Korkein hallinto-oikeus katsoi, että jatko-oleskeluluvan myöntämättä jättämistä oli pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Yksi hallintoneuvos oli kuitenkin vastakkaisen lopputuloksen kannalla, eikä nähnyt asiassa ilmeistä kohtuuttomuutta.

Tapauksessa ensinnäkin Korkein hallinto-oikeus sovelsi siis uudempaa ulkomaalaislakia kuin ulkomaalaisvirasto. Tämä sen vuoksi, että uudemmassa laissa oli tapaukseen soveltuvaan säännökseen otettu uusi kanta oleskeluluvan peruuttamiseen olosuhteiden muutoksen johdosta. Ulkomaalaislain (301/2004) 58 §:n 4 momentin mukaan määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole olemassa. Peruuttamisen edellytyksenä on lisäksi, että ulkomaalainen on oleskellut Suomessa luvallisesti vasta lyhyen ajan. Hallituksen esityksen (28/2003 vp) yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan 58 §:n 4 momentin lähtökohtana olisi, että silloin kun olosuhteiden muutos ei johdu hakijasta, oleskelulupaa ei voitaisi peruuttaa enää, kun hän on asettunut Suomeen. Lupa voitaisiin peruuttaa, jos ulkomaalainen on oleskellut maassa vasta lyhyen ajan. Lakiin ei ole ehdotettu mitään kiinteää aikarajaa, vaan harkinta olisi tapauskohtaista. Laissa mainittu lyhyt aika voisi olla joistain viikoista joihinkin kuukausiin. Vanhan lain aikana lyhyehköllä ajalla tarkoitettiin alle kahta vuotta. Uuden

---

<sup>163</sup> Husa, 2006. s. 653.

<sup>164</sup> Husa, 2006. s. 653.

lain 54 §:n 5 momentin mukaan uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään uudella perusteella, jos ulkomaalaiselle voitaisiin myöntää ensimmäinen oleskelulupa tällä uudella perusteella. Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa perhesiteen perusteella, voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen päätyttyä sillä perustella, että henkilöllä on kiinteät siteet Suomeen.

Suomen perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Saman pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua. A oli joutunut muuttamaan turvakotiin aviopuolisonsa väkivaltaisuuden vuoksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tällaisessa tilanteessa yhteiselämän päättymiseen liittyvät seikat oli otettava huomioon uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntämistä harkittaessa.

Korkein hallinto-oikeus lavensi harkintaperusteita nojaten perustuslain 7 §:n perusoikeusmyönteisen tulkintamallin avulla ja nosti esiin sen, että tapaus vaatii laajempaa kokonaisharkintaa. Tapauksessa Korkein hallinto-oikeus korosti siis erityisesti perusoikeusnäkökulman menettelyllistä suojaa.

#### **7.1.1.5 Laissa olevan aukon täyttäminen perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla - KHO:2006:20**

Tapauksessa Alkoholilain 3 §:n mukaan väkiviinaksi säädetään sellaisia juomia, joita aikaisemmin voimassa olleiden säännösten mukaan on pidetty alkoholijuomina. Lainmuutokset olivat tulleet voimaan 1.2.2001. Lain voimaantulosäännöksessä ei ollut mainintaa siitä, miten uusia lainsäännöksiä on sovellettava sellaisiin alkoholijuomiin, jotka on tuotu laillisesti maahan ennen lain voimaantuloa ja joita pidetään edelleen hallussa lain voimaantulon jälkeen, mutta jotka ovat uusien säännösten mukaan väkiviinaa. Koska laissa ei ollut sen soveltamista koskevia siirtymäsäännöksiä, ja huomioiden perustuslain 15 §:n omistusoikeussäännöksen, Korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, ettei muutettuja säännöksiä voitu soveltaa alkoholijuomiin, jotka on tuotu laillisesti maahan ennen lain voimaantulopäivää ja joita pidetään hallussa lain voimaantulopäivänä ja sen jälkeen. Korkein hallinto-oikeus siis käytännössä täytti perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla laissa olleen aukon.

#### **7.1.1.6 Poikkeamismahdollisuuden perusoikeusmyönteinen tulkinta - KHO:2009:28**

Tapauksessa vuonna 1947 syntyneen A:n kansalaisuushakemus oli hylätty puuttuvan kielitaidon takia. Kun A oli kuitenkin pyrkinyt aktiivisesti täyttämään vaaditun kielitaitoedellytyksen ja hänellä

oli todettu lukivaikeus, Korkein hallinto-oikeus katsoi, ottaen huomioon myös A:n iän ja sen, että hänen suullinen kielitaitonsa oli arvioitu riittäväksi, että häneltä oli kohtuutonta vaatia kielitaitoedellytyksen täyttämistä. Korkein hallinto-oikeus on perustellut päätöksensä perustuslain 6 § 2 momentilla ja kansalaisuuslain 13 § 1 momentin 6 kohta ja 2 momentti sekä 18 § 2 momentilla. Poikkeuksista kielitaitoedellytyksestä säädetään kansalaisuuslain 18 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 6 kohdan estämättä, jos hän ei pysty terveydentilansa taikka aisti- tai puhevammansa takia täyttämään kielitaitoedellytystä. Kansalaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 235/2002 vp) mukaan poikkeaminen pelkästään hakijan terveydentilan perusteella edellyttäisi sellaista huonokuntoisuutta, sairautta, kehitysvammaisuutta tai muuta vammaa, jonka perusteella kielitaitoedellytystä olisi mahdoton täyttää tai kohtuutonta vaatia sen täyttämistä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kohtuuttomuuden arvioimisessa oli otettava myös huomioon perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty kielto syrjiä ketään iän, terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Kun otettiin huomioon A:n terveydentilasta saatu selvitys ja ikä Korkein hallinto-oikeus katsoi, että häneltä oli kohtuutonta vaatia kielitaitoedellytysten täyttämistä. Näin ollen lain 18 §:n 2 momentissa säädetty edellytykset kielitaitoedellytyksestä poikkeamisella olivat olemassa.

Tapauksessa Korkein hallinto-oikeus tulkitsi poikkeamismahdollisuutta perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla laaventavasti. Hallituksen esitys mainitsee perusteissa kohtuuttomuuden, jota Korkein hallinto-oikeus arvioitsi perustuslain 6 §:n 2 momentin valossa ja päätyi kokonaisharkinnalla perusoikeusmyönteiseen ratkaisuun.

#### **7.1.1.7 Väljän lainsäännöksen perusoikeusmyönteinen tulkinta - KHO:2010:42**

Tapauksessa poliisi oli pyytänyt Kansaneläkelaitokselta yksilöityjen henkilöiden lääkkeitä koskevia tietoja käytettäväksi esitutkinnassa, joka koski epäiltyä murhaa. Korkein hallinto-oikeus katsoi poliisilain 35 §:n tietojensaanti oikeuden olevan perustuslain kannalta liian väljä, mutta kyseisessä tapauksessa poliisi kuitenkin oikeutettiin saamaan pyydetyt tiedot.

Poliisilain 35 §:n 1 momentin mukaan poliisilla on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä virkatehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu.

Korkein hallinto-oikeus arvioi siten poliisilain 35 §:ssä mainittuna rajoituksena oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n. Säännöksen 1 momentin 1 kohdan mukaan virkamies ei saa

todistaa siitä, mitä hänen on tässä toimessaan salassa pidettävä. 1 momentin 3 kohdan mukaan muun muassa apteekkari ei saa todistaa siitä, mitä on asemansa perusteella saanut tietää ja mikä on asian laadun mukaan pidettävä salassa. Saman pykälän mukaan apteekkarin todistamiskielto väistyy, jos virallinen syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, josta saattaa seurata vähintään kuusi vuotta vankeutta. Esitutkintalaissa oli myös samat edellytykset todistamiskiellon väistymiselle esitutkinnassa.

Pyydetty asiakirjat ilmaisivat välillisesti henkilön terveydentilaa koskevia tietoja, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdassa säädetty salassa pidettäväksi tiedoiksi. Korkein hallinto-oikeus totesi siten poliisilla olevan oikeus saada tiedot, mikäli se voi perustaa tietojensaantioikeutensa laintasoiseen poikkeus säännökseen.

Korkein hallinto-oikeus tukeutui poliisilain esitöihin, joiden mukaan säännöksellä on tarkoitettu perustaa poliisille oikeus saada toisilta viranomaisilta salassa pidettäväksi säädettyä tietoa. Tämän Korkein hallinto-oikeus näki ilmeisesti tarkoittaneen säätää nimenomaan poikkeus virkasalaisuuden estämän tiedon luovuttamiseksi esitutkintaa varten.

Koska poliisilain säännös oli säädetty ennen julkisuuslakia ja perusoikeusuudistusta ja kyseessä oli väljä säännös, Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kyseistä lain säännöstä sovellettaessa on otettava huomioon perustuslain tulkintavaikutus. Tällöin oli ensin tarkasteltava millaisia tietoja pyyntö koskee ja toiseksi mihin tarkoitukseen tietoja pyydetään ja miten pyyntö oli yksilöity. Kokonaisuudessaan arvioiden Korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, ettei tietojen luovuttaminen loukannut yksityiselämää siten, että tietojen luovuttaminen poliisille olisi ollut mahdotonta. Painavana argumenttina Korkein hallinto-oikeus näki tulkintaratkaisua muotoillessaan sen seikan, että poliisilla olisi ollut tapauksessa mahdollisuus saada tiedot kuitenkin suoraan apteekkarilta. Tapauksessa Korkein hallinto-oikeus siis havaitsi poliisilain säännöksen perusoikeuksien kannalta liian väljäksi, mutta tutkia asiaan vaikuttavat näkökohdat ja totesi menettelyn vielä takaavan riittävän perusoikeussuojan yksityisyyden kannalta.

#### **7.1.1.8 Harkintavallan perustuslain mukaisuus ja perusoikeusnäkökulman laajentaminen - KHO:2010:82**

Tapauksessa oli aluksi kyse panostajalain ja -asetuksen pätevyyskirjan saamisen edellytyksenä olevista kriteereistä ja niiden antaman harkinta laajuuden suhteesta perustuslain 18 §:n oikeuteen lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että pätevyyskirjan saamisen edellytysten sääntelytapa ei täyttänyt perusoikeuksien

yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaa vaatimusta sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Tämän ei kuitenkaan vielä katsottu edellyttävän pätevyyskirjan myöntämistä hakijalle, vaan Korkein hallinto-oikeus toi esiin perustuslain 7 §:n ja 22 §:n edellyttämän tarpeen turvata toisten henkilöiden turvallisuus ja eväsi hakemuksen tällä perusteella. Olennaista näiden perustuslain pykälien soveltuvuuden kannalta ja panostajaksi soveltuvuuden harkinnassa oli se, että panostajalain mukaan panostajan tehtävissä toimiva oli oikeutettu ostamaan ja käyttämään räjähdysaineita.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoa ei ollut nyt käsiteltävänä olevasta laista. Korkein hallinto-oikeus totesi, että ”hallituksen esityksessä (HE 169/1999 vp) on tarkasteltu laissa säädettäviä seikkoja vain suhteessa perustuslain 80 §:n 1 momenttiin tarkastelematta erikseen ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuihin oikeuksiin harjoittaa ammattia tai elinkeinoa. Räjähdyttäjän pätevyyskirjan myöntämisessä panostajan ammatin tai tehtävän harjoittamisen edellytyksenä on kysymys sellaisesta ammatin- tai elinkeinon harjoittamisen lupaan rinnastuvasta päätöksenteosta, jota on tarkasteltava suhteessa perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun ammatin- tai elinkeinonharjoittamisen oikeuteen.” Tämän jälkeen Korkein hallinto-oikeus tukeutui perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuudesta ja perusoikeuden rajoittamiseen vaadituista edellytyksistä.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että ”panostajalain sääntelytapa ei normihierarkkisesti eikä sisällöllisesti vastaa uudempaa lainsäädäntöä, jossa henkilön tiettyyn tehtävään soveltuvuuden edellytyksistä säädetään yleensä laintasoisesti”. Pätevyysedellytyksistä oli säännelty enemmän asetuksessa. Korkein hallinto-oikeus korosti erityisesti säännösten jättävän lain soveltajalle huomattavasti harkintavaltaa ja ettei perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta siten täytynyt.

Korkein hallinto-oikeus siis ensin tutki olivatko laissa ilmaistut harkintaperusteet säädetty perustuslain edellyttämällä tavalla, suhteessa sekä perustuslain mukaiseen velvollisuuteen säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista lailla että elinkeinovapautteen, mutta nosti kuitenkin arviointiin mukaan toisenkin perusoikeuslottomuuden, muiden henkilöiden turvallisuuden, joka toimi tapauksessa uutena harkintavallan rajoittajana.

## 7.1.2 Perusoikeusmyönteisen tulkinnan rajalinjan hämäryys

### 7.1.2.1 Yksilön oikeuksien ja oikeusturvan suhde - KKO:2007:3

Tapauksessa arvioitiin olisiko käräjäoikeuden päätökseen, jolla kaupanvahvistajaksi määräämistä koskeva hakemus oli hylätty, tullut olla oikeus muutoksenhakuun valittamalla. Korkein oikeus harkitsi oliko kyseessä sellaiset hakijan oikeudet, että perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturva tulisi ulottaa koskemaan kyseistä valituskiellon alaista päätöstä. Korkeimman oikeuden enemmistö tuli tulokseen, jonka mukaan tapaukseen ei tullut antaa valitusoikeutta, koska asetuksessa määritellyt edellytykset kaupanvahvistajaksi määräämiseen olivat siinä määrin harkinnanvaraisia. Tapaus ei siten ollut sellainen hakijan oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva asia, jonka muutoksenhakua olisi turvattava. Esittelijän lisäksi kolme muuta korkeimman oikeuden jäsentä olivat tällä kannalla.

Korkein oikeuden vähemmistö, kaksi jäsentä, kuitenkin totesi, että kyseisessä tapauksessa käräjäoikeus oli joutunut arvioimaan hakijan edellytyksiä toimia kaupanvahvistajana ja joutui tässä kiinnittämään huomiota muun muassa hakijan koulutukseen, työhön ja ominaisuuksiin. Täten käräjäoikeuden ratkaisu oli koskenut hakijan oikeuksia sillä tavoin, että oikeutta hakea muutosta oli arvioitava perustuslain kannalta. Koska Kaupanvahvistaja asetuksen 1 §:n 3 momentin sanamuoto ei nimenomaisesti kieltänyt kyseisen tapauksen mukaista valitustapausta (hakemus hylätty), katsottiin hakijalla olevan valitusoikeus asiassa.

Koillinen on tapausta koskevassa analyysissään nostanut esiin, että ”Korkein oikeus ei nimittäin lainkaan ota kantaa siihen, sijoittuuko sääntely perusoikeutena turvatuun elinkeinovapauden soveltamisalalle. Toisin kysyen, onko KaupanvahvistajaA:n tarkoittamassa kaupanvahvistajaksi määräämisessä aineellisesti kyse oikeudesta harjoittaa elinkeinoa eli onko KaupanvahvistajaA 1.1 § 3 kohdan tarkoittama määräys aineellisesti mielleltävissä elinkeinoluovaksi?”<sup>165</sup> Koillinen näkee, että ”perusongelma käsillä olevan ratkaisun harkintavaltaan liittyvien perusteluiden kannalta onkin se, että ei ole osoitettavissa eduskuntalain tasoista normia, jolla lainsäätäjällä olisi perustuslain edellyttämällä ja perustuslakivaliokunnan käytännöistä ilmenevällä tavalla perustanut lainsoveltajalle toimivallan tarkoituksenmukaisuusharkinnan käyttöön korkeimman oikeuden viittaamassa laajuudessa.”<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Koillinen, 2007. s. 423.

<sup>166</sup> Koillinen, 2007. s. 426.

Herääkin kysymys olisiko tullut tarkemmin harkita valitusoikeuden myöntämistä, koska samalla kannalla oli kaksi vähemmistö ääntä. Ratkaisu ei siis ollut selvä ja riidaton. Oikeustapaus olisi kaivannut tarkempia ja laajempia perusteluja, jotta olisi voitu varmistua tapauksen ratkaisun suhteesta perustuslakiin paremmin. Soveltamistilanteessa tulisi perusteluja ja näkökulmaa pyrkiä hakemaan laajalta alueelta, jotta voitaisiin ensinnäkin varmistua ristiriidan ilmeisyydestä, mutta myös pyrkiä toteuttamaan perustuslain kokonaisuudesta nouseva ratkaisu.

#### **7.1.2.2 Veron suuruuden määrittämisen perustuslain mukaisuus - KHO:2007:77**

Korkein hallinto-oikeus tulkitsi tapauksessa verotuksen peruuttamisen johdosta verovelvolliselta perittävän maksun, josta säädetään autoverolain 35 a §:n 2 momentissa, olevan oikeudelliselta luonteeltaan vero. Maksuun oli tämän vuoksi sovellettava Suomen perustuslain 81 §:n 1 momentissa ilmaistua vaatimusta, että veron suuruuden perusteista on säädettävä lailla. Autoverolain 35 a §:n 2 momentissa on säädetty ainoastaan maksun enimmäismäärä. Kun säännöstä koskevasta hallituksen esityksestä kuitenkin ilmenee lisäksi, että maksun suuruus on tarkoitus suhteuttaa ajoneuvon käyttöaikaan Suomessa, Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei maksun määrääminen säännöstä soveltamalla ollut perustuslain 106 §:ssä tarkoitettulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Hallinto-oikeus oli samaistanut kyseessä olevan maksun myös veroksi, tutkittuaan asian perustuslain 81 §:n 1 momentista johtuvien verolain sisältövaatimusten sekä perustuslain esitöiden että eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntojen kannalta. Tärkein hallinto-oikeuden perustelu, jolla se päätyi jättämään soveltamatta kyseessä olevan säännöksen, oli se, että Suomen perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan maksua koskevasta lain säännöksestä tulisi ilmetä maksun suuruuden peruste. Ei autoverolain voimaantulosäännöksen 10 momentissa eikä nykyisen lain 35 a §:ssä kuitenkaan ole säädetty veroilmoituksen tai verotuksen peruuttamisen johdosta perittävän maksun määräytymisen perusteista muutoin kuin, että maksun suuruus on enintään yksi kymmenesosa siitä verosta, joka ajoneuvosta olisi tullut säännönmukaisesti suorittaa. Laissa on näin ollen säädetty ainoastaan maksun ylärajasta, mutta muutoin maksuperuste jää viranomaisen harkintaan. Tässä tapauksessa oli siten selvää, ettei perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintunut tulkinta verosta säätämisen tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimuksesta täytynyt. Maksua koskeva säännös oli siten hallinto-oikeuden mukaan ilmeisesti vastoin Suomen perustuslain 81 §:ää, minkä vuoksi hallinto-oikeus jätti perustuslain 106 §:n nojalla kyseisen maksun perimisen osalta soveltamatta autoverolain voimaantulosäännöksen 10 momentin säännöksen, jota vastaa nyt voimassaolevassa autoverolaissa sen 35 a §:n säännös.

Korkein hallinto-oikeus kuitenkin tutki vielä tarkemmin lainsäädäntö aineistoa ja löysi hallituksen esityksestä sen, että maksun suuruus oli tarkoitettu suhteuttaa ajoneuvon käyttöaikaan Suomessa. Lisäksi Korkein hallinto-oikeus tukeutui säännöksen tarkoitukseen, joka oli varmistaa, että ajolupa myönnetään vain niille ajoneuvoille, jotka myös verotetaan Suomessa, eikä menettelyyn turvaututa yksinomaan lyhytaikaisen verottoman käytön mahdollistamiseksi (HE 194/2005 vp). Näillä perusteilla Korkein hallinto-oikeus katsoi, että säännöstä voidaan soveltaa, ilman että se olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Äänestyksessä yksi oli sillä kannalla, ettei hallinto-oikeuden soveltamatta jättö päätöstä tule muuttaa.

Tapauksessa olennaista oli tuliko maksu samaistaa veroksi ja siten nähdä mahdollinen ristiriita perustuslain 81 §:n suhteen ja oliko tämä ristiriita ilmeinen. Ojanen on omassa oikeustapauskommentaarissaan päätenyt samoille linjoille hallinto-oikeuden päätöksen kanssa ja nähnyt tapauksessa olleen ilmeinen ristiriita. Hän on erityisesti kritisoinut korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä siitä, että ”enemmistö rakensi veron suuruuden perusteita määrittäneen konkreettisen oikeusnormin tapauksessa paitsi autoverolain 35 a §:n 2 momentista myös hallituksen esitysten perusteluista ilmenevien seikkojen nojalla. Perustuslain 81 §:n 1 momentin vaatimus veron suuruuden perusteiden säätämisestä lailla kuitenkin estää antamasta vaikutusta maksun suuruutta koskevan lain säännöksen tulkinnassa ja soveltamisessa seikoille, jotka eivät ilmene laista, vaan ovat luettavissa yksinomaan hallituksen esityksen perusteluista.”<sup>167</sup>

### **7.1.2.3 Perustuslain 106 §:n soveltaminen - KKO:2004:26**

Ensinnä on mainittava, että kyseisessä oikeustapauksessa Korkein oikeus ensimmäistä kertaa sovelsi perustuslain 106 §:n mukaista perustuslain etusijaa. Tapauksessa oli kysymys siitä, oliko rakennuksen omistajalla oikeus saada korvausta rakennussuojelulain 9 §:n nojalla määrätyn väliaikaisen toimenpidekiellon aiheuttamasta vahingosta, kun suojeluesitys oli sittemmin hylätty. Lain sanamuodon mukaan korvaukseen oli oikeus ainoastaan suojelupäätöksestä aiheutuneisiin vahinkoihin. Lain esitöistä ilmeni tämän olleen myös lainsäätäjän tarkoitus. Eduskunnan laki- ja talousvaliokunta oli nimenomaan hylännyt ehdotuksen, jonka mukaan korvausvelvollisuus olisi ulotettu myös väliaikaista toimenpidekieltoa koskevaksi. Eduskunnan laki- ja talousvaliokunta katsoi, ettei väliaikaisen toimenpidekiellon nojalla rakennuksen omistajan tai haltijan velvollisuudet rakennuksen kunnossapidämiseksi olleet laajemmat kuin rakennuslaissa oli kunnossapidosta säädetty (LtVM 9/1984 vp). Korkein oikeus kuitenkin tutki tuliko korvausvelvollisuus sittenkin

---

<sup>167</sup> Ojanen, 2008. s. 307.

ulottaa kyseiseen tapaukseen perustuslain 15 §:n omaisuuden suojasta johtuen, mahdollisesti perustuslain 106 §:n lain soveltamatta jättämiseen nojautuen.

Korkein oikeus totesi perustuslakivaliokunnan lausuneen (PeVL 16/1982 vp) rakennussuojelulain säätämistä edeltäneessä rauenneesta hallituksen esityksestä (105/1982 vp) nimenomaisesti pitävänsä välttämättömänä, että tapauksissa, joissa suojeluasian käsittely ei johda suojelupäätökseen, väliaikaisen toimenpidekiellon kohteeksi joutuneella olisi oikeus saada korvausta toimenpidekiellosta aiheutuneesta haitasta ja vahingosta, jota on pidettävä hänen olosuhteisiinsa nähden kohtuuttomana. Uudemmassa lausunnossa (PeVL 6/1983 vp) lain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä rakennussuojelulaiksi (HE 45/ 1983 vp) perustuslakivaliokunta totesi pitävänsä edelleen välttämättömänä, että väliaikaisten toimenpidekieltojen kohteeksi joutuvilla on oikeus tapauksissa, joissa suojeluasian käsittely ei johda suojelupäätökseen ja kunnossapitovelvollisuus ylittää rakennuslain säätämän velvollisuuden rajat, saada korvausta toimenpidekiellosta aiheutuneesta haitasta ja vahingosta, jota on pidettävä heidän olosuhteisiinsa nähden kohtuuttomana.

Korkeimman oikeuden mukaan lain selvä ja harkitusti valittu sanamuoto asetti esteen sille, että rakennussuojelulain 11 §:n säännös olisi voitu tulkintateitse ulottaa koskemaan myös väliaikaisia toimenpidekieltoja. Kysymys oli siten siitä, johtiko toimenpidekiellosta aiheutuvan vahingon korvaamista koskevan säännöksen puuttuminen rakennussuojelulaista tässä tapauksessa perustuslain 106 §:ssä tarkoitettuun ilmeiseen ristiriitaan perustuslain omaisuuden suojaa koskevan säännöksen kanssa. Rakennussuojelulain eduskuntakäsittelyä koskevasta edellä mainitusta selostuksesta ilmenee, että perustuslakivaliokunnan näkemys, jonka mukaan väliaikaiseen toimenpidekieltoon liittyvän korvaussäännöksen puuttuminen oli omaisuuden suojan kannalta hyväksyttävää, rakentui tietyille edellytyksille. Näihin kuuluivat erityisesti oletus siitä, että kiellosta seuraa ainoastaan velvollisuus pidättäytyä rakennuksen purkamisesta ja sen kulttuurihistoriallista arvoa vaarantavista muutostöistä kunnossapitovelvollisuuden säilyessä normaalina, sekä oletus siitä, ettei kielto estä kohteen tavanomaista tai kohtuullista hyötyä tuottavaa hyväksi käyttämistä eikä myöskään käyttötarkoituksen muuttamista. Lähtökohtana on siten ollut edellytys, jonka mukaan väliaikaisesta kiellosta ei johtuisi estettä jatkaa kohteen hyödyntämistä samalla tavoin kuin ennen toimenpidekiellon määräämistä.

Arvioidessaan tosiseikkoja Korkein oikeus totesi, että lain esityöt osoittavat, ettei kyseisen kaltaista vahinkoa ole otettu huomioon rakennussuojelulain korvaussäännöksistä ja lain

sääntämisenjärjestyksestä päätettäessä. Erityisesti perustuslakivaliokunnan kannanotoista oli päinvastoin nimenomaisesti lähdetty siitä edellytyksestä, ettei väliaikainen toimenpidekielto johtaisi sen tyyppiseen vahinkoon, johon korvausvaatimus tässä tapauksessa perustui, eli omaisuudesta säännöllisesti kertyneen tulovirran katkeamiseen. Korkein oikeus piti ristiriitaa perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan ja rakennussuojelulain tapaukseen soveltuviin korvaussääntöjen puuttumisen välistä ristiriitaa ilmeisenä kyseisessä tapauksessa ja myönsi oikeuden saada korvausta myös väliaikaisen toimenpidekiellon perusteella aiheutuneesta vahingosta.

Korkeimman oikeuden päätös ei kuitenkaan ollut yksimielinen. Ratkaisu oli annettu vahvennetussa jaostossa, mutta jopa kuusi jäsentä ja esittelijä olivat eri mieltä. Viisi jäsentä oli annetun päätöksen kannalla. Esittelijän ja kahden oikeusneuvoksen kannan mukaan tapaukseen ei olisi tullut antaa korvausoikeutta. He kuitenkin arvioivat, että mikäli väliaikaisesta päätöksestä aiheutuu haittaa tai vahinkoa ja se on kiellon kohteen olosuhteisiin nähden kohtuutonta ja seurauksena syntyy ilmeinen ristiriita perustuslain omaisuuden suojan kanssa, on väliaikainen toimenpidekielto vaikutustensa vuoksi rinnastettavissa suojelupäätökseen. Oikeusneuvos Krogeruksen kannassa oli nimenomaisesti tuotu esiin, että perustuslakia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi muun ohessa, että arvioitaessa sitä, olisiko lain säännöksen soveltaminen ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, on merkitystä annettava sille, onko perustuslakivaliokunta lain säätämisenvaiheessa tutkinut sen soveltamistilanteesta käsillä olevan tulkintatilanteen perustuslain mukaisuutta vai ei. Jos näin on tapahtunut, ristiriita perustuslain ja lain säännöksen välillä ei voi olla perustuslain 106 §:ssä tarkoitettulla tavalla ilmeinen. Jos taas asiassa esiintyy sellainen ristiriitatilannetta koskeva asetelma, jota valiokunta ei ole lainkaan arvioinut, ilmeisyysvaatimus saattaa poikkeuksellisesti täytyä, vaikka lakia olisikin perustuslakivaliokunnassa käsitelty (PeVM 10/1998 vp). Krogerus näki, että juuri kyseisen kaltainen vuokratulon menetyksestä aiheutunut vahinko ei välttämättä ole ollut esillä perustuslakivaliokunnassa lain säätämisenvaiheessa. Lopputuloksena hän päätyi kuitenkin siihen, ettei haitta ollut tarpeeksi syy-yhteydessä suojelupäätökseen ja eväsi korvausoikeuden. Vähemmistössä olleen oikeusneuvos Tulokkaan kanta oli, että laintulkinta, josta seuraa kyseisen kaltaisen vahingon jääminen korvaamatta on ristiriidassa perustuslain 15 §:n kanssa. Hän kuitenkin katsoi, ettei rakennussuojelulain vahingonkorvaus säännös sulje pois korvauksen maksamista jo väliaikaisen suojelumääräyksen perusteella aiheutuneesta vahingosta ja haitasta. Tulokas tulkitsi sanan suojelupäätös yleisnimitykseksi, joka kattaa sekä lopullisen, että väliaikaisen suojelupäätöksen. Lähtökohtana hänen mukaansa pakkotoimikorvauksissa tulee olla, että korvattavuus määräytyy vahinkoseuraamusten vakavuuden eikä muodollisten seikkojen perusteella. Tulokas korosti

rakennussuojelulain säätämisaikaisesta ilmenevän, että väliaikaisista suojelumääräyksistä aiheutuvien seuraamusten on oletettu jäävän niin vähäisiksi, ettei niitä ole tarkoitettu korvattaviksi. Tulokas päätyi perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ja kyseisiin pakkotoimikorvauksiin liittyvien oppien avulla siihen, että näki rakennussuojelulain 11 §:n korvaussäännöksen soveltuvan kyseessä olevaan tapaukseen. Oikeusneuvos Raulos oli myös perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kannalla.

Perustuslakivaliokunnan kannoista ja niiden pohjalta annetusta eduskunnan laki- ja talousvaliokunnan lausunnosta oli huomattavissa, ettei väliaikaisen toimenpidekiellon ole oletettu aiheuttavan tapauksessa ilmenneen kaltaista haittaa. Perustuslakivaliokunta oli nimenomaisesti maininnut korvauksen olevan tarpeen, mikäli aiheutuu yli normaalin kunnossapitovelvoitteen menevää haittaa. Näihin vedoten olisi ollut nähdäkseni mahdollista myös laventaa korvausvelvollisuus kyseessä olevaan yksittäistapaukseen perusoikeusmyönteistä tulkintaa hyödyntäen. Lainsäädäntö vaiheessa ei nimittäin ollut tukeuduttu perustuslainsäätämistapaan, jota perustuslakivaliokunta ehdotti käytettävän, mikäli väliaikaisesta toimenpidekiellosta aiheutuneita haittoja ei korvata.

Husa on kritisoinut kyseistä tapausta siitä, ettei siinä tarpeeksi otettu huomioon omaisuudensuojaa jutun molempien osapuolien näkökulmasta, eli yleinen etu jäi huomiotta. Samoin Husa nostaa esiin, että asiassa olisi tullut ottaa huomioon myös perustuslain 20.1 §:n kaikille kuuluva vastuu kulttuuriperinnöstä eli toinen perusoikeuslottuvuus. Husa toteaa tämän olleen tarpeellista, koska perusoikeuksien kohdalla kyse on aina rajanvedosta sen suhteen, millaista suojaa käsillä oleva perusoikeus oikeastaan nauttii ja millaista se ei nauti, samalla todeten, ettei juuri omaisuudensuoja nauti ehdotonta suojaa.<sup>168</sup> Husan kannan yhteenvedona voi pitää sitä, että kyseisessä tapauksessa olisi ollut riittävää tukeutua perusoikeusmyönteisen laintulkinnan konstruktion laventamalla lain korvaussäännös sen sanamuodon vastaisesti koskemaan myös kyseistä tapausta.<sup>169</sup> Ojanen on myös päätenyt omassa analyysissään kielteiseen vastaukseen sen suhteen, oliko tapauksen oikeussäännös, joka eväsi korvauksen väliaikaisen toimenpidekiellon nojalla aiheutuneesta haitasta tai vahingosta, perustuslain 15 §:n kanssa ristiriidassa ja oliko tämä ristiriita ilmeinen.<sup>170</sup>

#### **7.1.2.4 Oikeusturvan varmistaminen perustuslain 106 §:n avulla - KHO:2008:25**

Tapauksessa Korkein hallinto-oikeus salli muutoksenhaun, vaikka se laissa nimenomaan kiellettiin. Kyseisessä tapauksessa virkamiehen nimissä ollut virka oli siirretty viraston toiseen yksikköön

---

<sup>168</sup> Husa, 2004. s. 544—545.

<sup>169</sup> Husa, 2004. s. 545.

<sup>170</sup> Ojanen, 2004. s. 919—928.

ilman valtion virkamieslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua virkamiehen suostumusta. Valtion virkamieslain 58 § eväsi valitusoikeuden siirtoa koskevasta päätöksestä. Ylimääräistä muutoksenhakuakaan ei pidetty riittävän tehokkaana oikeussuojakeinona. Perustuslain 21 § takaa oikeuden säännönmukaiseen muutoksenhakuun, joten Korkein hallinto-oikeus päätyi jättämään soveltamatta perustuslain 106 §:n mukaisesti valtion virkamieslain 58 §:n valituskiellon. Korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisuun äänin 4-1.

Korkein hallinto-oikeus totesi kyseessä olleen valtion virkamieslain 5 § 1 momentissa säännelty päätös viran siirtämisestä, mutta päätös oli tehty ilman pykälässä edellytettyä virkamiehen suostumusta siirtoon. Korkein hallinto-oikeus totesi suostumuksen tarpeesta säädetyn virkamiehen suojaksi vedoten lainvalmisteluaineistoon, erityisesti hallintovaliokunnan mietintöön HaVM 5/1994 vp, jossa on mainittu suostumuksen tarpeellisuudesta virkamiehen oikeusaseman kannalta. Lisäksi Korkein hallinto-oikeus perusteli suostumuksen välttämättömyyttä vedoten oikeuskirjallisuuteen, jossa on esitetty, että ilman virkamiehen suostumusta tai vastoin hänen kielteistä kantaansa tehtyä päätöstä viran siirtämisestä tulee yleensä pitää mitättömänä. Näihin vedoten Korkein hallinto-oikeus totesi viran siirto päätöksen koskevan valittajan perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuja oikeuksia ja velvollisuuksia. Virkamieslain valituskielto oli siten kyseessä olevassa tapauksessa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa. Perustuslain 106 §:n nojalla Korkein hallinto-oikeus tutki asian valituskiellon estämättä. Ilmeisyyskriteerin Korkein hallinto-oikeus totesi täyttyvän tapauksessa sen pohjalta, että viran siirto asioihin oli säädetty nimenomaisesti valituskielto, joten perusoikeusmyönteiselle tulkinnalle ei jäänyt sijaa. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on kuitenkin oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallituksen esityksessä koskien perustuslakia on kyseisten pykälien kohdalla viitattu perusoikeusuudistusta edeltäneisiin lainvalmisteluasiakirjoihin, joten näiden pykälien tulkinnassa oli tukeuduttava sinne. Hallituksen esityksessä 309/1993 vp hallitusmuodon 16 §:n perusteluissa nojataan muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen määräyksiin oikeudesta oikeudenkäyntiin. Tämän oikeuden eräs ulottuvuus on yksilön mahdollisuus saada kannaltaan tärkeä asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman

lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus totesi, että vaikka sopimusmääräyksen tulkinnasta on useita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiä, sen täsmällinen soveltamisala on edelleen jossain määrin avoin. Säännöksen kannalta saattavat ongelmallisia olla sellaiset laissa tai asetuksessa säädetyt valituskiellot, joissa on kysymys yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta asiasta.

Kyseisessä ratkaisussa oli päädytty kokonaan perustuslain vastaisen pykälän soveltamatta jättämiseen äänin 4-1. Herääkin kysymys olisiko perusoikeusmyönteistä tulkintaa voitu soveltaa oikeusturvan varmistamiseksi. Valtion virkamieslain pykälän säännös oli kuitenkin ehdoton valituskielto, joten tämän kaltainen perustuslain vastainen säännös on mahdollista nähdä olevan ilmeisessä ristiriidassa, eikä valituskielto säännöstä olisi ollut sen sanamuoto huomioiden mahdollista tulkita perusoikeusmyönteisesti. Kyseisessä tapauksessa oli kuitenkin menetelty vastoin virkamieslain säännöstä, siis virka oli siirretty ilman suostumusta. Tämän perusteella Korkein hallinto-oikeuskin katsoi, että päätös on tullut kumota. Eriävässä mielipiteessä oli huomautettu, että ”virkamieslain valituskielto säännös on yleinen ja monenlaisia päätöksiä koskeva, eikä sitä ole nimenomaisesti säädetty tai tarkoitettu koskemaan kysymyksessä olevaa tilannetta. Kysymys valituskiellon alasta tässä tilanteessa on siten tulkinnallisesti epäselvä ja valituskieltosäännöksen alaa tulisi siten tulkita perusoikeusmyönteisesti eli tällä kertaa suppeasti. Täten valitus on tullut tutkia.” Tämän mielipiteen mukaan siis valituskieltoa on mahdollista tässä kyseisessä lainvastaisessa päätöksessä tulkita perusoikeusmyönteisesti, eikä ole välttämätöntä jättää ristiriitaista virkamieslainsäännöstä soveltamatta.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös ei siis ollut yksimielinen juuri sen suhteen, tuliko tapaukseen soveltaa perustuslain etusijasäännöstä vai tulkita lakia perusoikeusmyönteisesti. Itse kyseisessä tapauksessa esiin nostettujen seikkojen pohtimisen jälkeen puoltaisin myös vähemmistöön jäänyttä kantaa perustuslain mukaisesta laintulkinnasta, koska päätös oli tehty vastoin virkamieslakia, eikä kyseisen valituskiellon myöskään voinut katsoa koskevan lainvastaista päätöstä, eikä virkamieslain tarkoituksena ollut sivuuttaa virkamiehen oikeusturva näkökohtaa, päinvastoin. Tulkintaratkaisua tehtäessä tulee tarkoin selvittää kyseessä olevan lain tarkoitus ja sanamuoto samoin myös vastaava selvitys tulee tehdä perustuslaille ja erityisesti on huomioitava että vastakkain ovat lain säännös ja perustuslaki kokonaisuudessaan. Lisäksi tilanteeseen vaikuttaville relevanteille tosiasioille tulee antaa merkitystä.

Husa on omassa kyseistä tapausta koskevassa oikeustapausanalyysissään todennut kyseessä selkeästi olevan ristiriita, jota edes eriävä mielipide ei ole kyseenalaistanut, mutta kritisoinut sitä, että ”toisaalta on edelleenkin mitä ilmeisintä, ettei Korkein hallinto-oikeus kykene tekemään ratkaisussaan riittävän yksityiskohtaisesti ja analyttisesti selkoa ristiriidan ilmeisyydestä, eikä ylipäänsä kykene täysin vakuuttamaan oikeusyhteisöä siitä, että tässä tapauksessa olisi todellakin ollut täysin välttämätöntä käyttää juuri lakien perustuslain mukaisuuden valvontainstrumenttia”.<sup>171</sup> Ratkaisu olisi siis kaivannut tarkempaa perustelua tuekseen.

## **7.2 Oikeustapauksista kokoavia näkökohtia**

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan soveltamisalueen ytimeen voi nähdä erityisen hyvin sopivan perusoikeusrajoitusten harkinnan tapaukset, kuten KHO 2002:43 ja KHO 2002: 43, ja mahdollisen ristiriidan tulkittamisen perusoikeusmyönteisellä tavalla. Laissa olevan aukon täyttäminen kuten tapauksessa KHO 2006:20 perusoikeusmyönteisellä tavalla ei myöskään voi nähdä ongelmallisena. Myöskään menettelyllistä muutosta arviointiperusteiden huomioon ottamisessa tapauksessa KKO 2004:15 ei voi pitää lainsäätäjän arvovallan kannalta ongelmallisena, koska lopputulos oli kuitenkin sama. Kohtuuttoman lopputuloksen eliminointiin tähänneet tulkintaratkaisut, kuten tapauksissa KHO 2009:28 ja KHO 2005:50, voi mahdollisesti nähdä asettuvan hieman lainsäätäjän toimialueen puolelle, mutta kunhan harkintaperusteet ja perustelut ovat riittävän laajat, tämänkin kaltaiset yksittäistapaukselliset ratkaisut sopivat hyvin perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla eliminoitaviksi. Perusoikeusmyönteisen tulkinnan tarkoitushan on nimenomaan yksittäistapauksessa eliminoida näennäiset ristiriidat.

Ilmeisyyskriteerin toimiminen rajalinjana perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ja lain soveltamatta jättämisen välillä on ollut ongelmallinen muun muassa veron suuruuden perusteita käsittelevässä tapauksessa KHO 2007:77. Tämä näkyi erityisesti eri oikeusasteiden kantojen välillä. Ristiriidan ilmeisyyskriteeri täyttyi hallinto-oikeuden mukaan, koska laki ei täyttänyt perustuslain asettamia vaateita ja perustuslain auktoritatiivisen tulkitsija esittämiä kantoja. Korkein hallinto-oikeus sivuutti perustuslaissa määrätyn lailla säätämisen vaateen ja etsi mielestään riittävästi määritellyt maksun määräytymisen perusteet pyrkien toteuttamaan lain tarkoituksen. Perustuslain selvän vaateen ja lainsäätäjän toteuttaman lainsäädännöllisen menettelyn välinen ristiriitaa ei näyttänyt korkeimmalle hallinto-oikeudelle ilmeisenä ristiriitana. Rajalinjan hämäryyttä korostavat myös tapaukset KHO 2007:3 ja KHO 2008:25 liittyen oikeusturvaan ja yksilön oikeuksiin. Molemmissa tapauksissa on arvioitu onko kyseessä sellainen yksilön oikeus, johon liittyen oikeusturva on

---

<sup>171</sup> Husa, 2008. s. 730.

taattava. Ensin mainitussa tapauksessa päädyttiin kielteiseen vastaukseen ja jälkimmäisessä puollettiin oikeusturvaa. Tapauksessa KHO 2008:25 ilmeisyyskriteerin määrittämän rajalinjan kannalta kriittisenä näkökohtana voi mainita sen, että siinä verrattiin pääasiassa lainsäädännön sanamuotoa suhteessa perustuslakiin ja jätettiin esimerkiksi laintarkoitus ja tosiasiat ja niiden antama tulkintamahdollisuus vaille tarkempaa huomiota. Tapauksessa ristiriitaiseksi todettu lain säännös kun ei ollut varsinaisesti tarkoitettu juuri kyseessä olevan kaltaiseen tapaukseen, jossa oli menetelty vastoin lain määrittämiä muita ohjeita. Tapauksessa KKO 2007:3 taas asiaan liittyvä toinen perusoikeusnäkökulma, perustuslaissa määritelty elinkeinovapaus, jäi harkinnassa vaille huomiota. Ilmeisyyskriteerin määrittämä rajalinja on elastinen ja tapauksittain vaihteleva, joten sen tulisi nähdä korostavan laajaa tutkimis- ja perusteluvollisuutta asiaan mahdollisesti vaikuttavien säännösten ja tosiseikkojen suhteen. Tuskin täysin selvää rajatolppaa on mahdollista koskaan saada aikaan perusoikeusmyönteisen tulkinnan ja perustuslain 106 §:n välille, koska kyse on aina yksittäistapauksista ja niissä vaikuttavista seikoista. Suuntaa antavia ohjeita on kuitenkin mahdollista antaa. Erityisesti harkinta ja perustelut perusoikeuskytkentäisissä ratkaisuihin saivat olla nykyistä laajempaa. Ilmeisyyskriteerin harkintaa olennaisempaa olisikin huomion kiinnittäminen laajamittaiseen harkintaan oikeustapaukseen eri puolilta vaikuttavilta kannoilta ja hyvin argumentoituun perusteluun, jolloin myös mahdollisesti nousisi selkeämmin esiin perusoikeusproblematiikan vakavuusaste. Laaja eri näkökohtia huomioiva tulkinta ja vankat perustelut helpottaisivat ratkaisun tekoa perusoikeusmyönteisen tulkinnan ja perustuslain etusijan antamisen välillä. Ilmeisyyskriteerin voisikin nähdä käskynä selvittää laajamittaisesti ja perusteellisesti tulkintaan vaikuttavat asiat.

Kokoan tähän yhteenvetoa ilmeisyyskriteeristä ja sen suhteesta perusoikeusmyönteiseen tulkintaan tutkimuksessa jo aiemmin mainituista asioista ja oikeustapauksien pohjalta nousseista näkökohdista. Vastaavan listauksen on koontanut myös Ojanen oman oikeustapauskommentaarinsa yhteydessä ristiriidan ilmeisyysvaatimuksesta, jota mukailen tässä listauksessa.<sup>172</sup>

- Perusoikeusmyönteinen laintulkinta on perustuslain 106 §:n etusijasäännökseen nähden ensisijaisessa asemassa. Aina tulisi ensin pyrkiä ratkaisemaan ristiriita tulkinnan avulla. Vasta, jos tämä ei onnistu on tukeuduttava lain säännöksen soveltamatta jättö ratkaisuun.

---

<sup>172</sup> Ojanen, 2008. s. 306.

- Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä tulee ratkaisussa seurata, huomioiden myös mahdollisuus tulkintalinjan muutokseen sekä perustuslakivaliokunnan kantojen abstraktisuus. Ilmeisyys vaatimuksen kannalta ei voida aina pitää selvänä ja riidattomana perustuslakivaliokunnan kannasta eriävää kantaa.
- Ristiriidan ilmeisyys vaatimusta ei voida ehdottomalla tavalla sitoa siihen, että tulkintapäätöstä tekevässä instanssissa kaikki olisivat asiasta yksimielisiä.
- Ratkaisulle tulisi löytää kattavasti perustellut argumentit ja huomioida perustuslaki kokonaisuudessaan normikollision toisena puolena, ei vain sen yhtä säännöstä. Tapaukseen saattaa vaikuttaa muukin perusoikeusnäkökulma kuin ensikatsannossa esille tullut. Myös esimerkiksi lain tarkoitus saattaa sen sanamuodon sijaan mahdollistaa perusoikeusmyönteisen tulkinnan.
- Perusoikeusmyönteisen tulkinnan ja soveltamatta jättö ratkaisun vaihtoehtoa harkittaessa tulisi valita valtiosääntöoikeudellisesti kestävämpi ratkaisu. Täten tulisi huomioida erityisesti valtiosääntöiset ratkaisumme vallanjako- ja demokratiaperiaatteesta ja pyrkiä löytämään ratkaisu, joka ei turhaan riko näitä periaatteita.

## 8. EU-OIKEUSMYÖNTEINEN LAINTULKINTA

### 8.1 Perusoikeudet ja Euroopan unioni

Ensimmäistä kertaa, lähinnä yhteisöjen tuomioistuinkäytännössä kehittynyt, perusoikeuslottuvuus kirjattiin perustamissopimuksien tasolle Maastrichtin sopimuksella, eli Euroopan unionin perustamissopimuksella, jonka F artiklan 2 kohdassa lausuttiin, että ”unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne ilmenevät Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyissä yleissopimuksissa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä”. Edellistä pykälää vastaa Amsterdamin sopimuksen 6 artikla. Nykyisin Euroopan unionin perusoikeuskirja (2010/C 83/02) kokoaa yhteen aiemmin hajanaisesti säännellyt perusoikeudet Euroopan unionissa. Perusoikeuskirja hyväksyttiin ensiasussaan jo vuonna 2000 jäsenvaltioiden valtion- ja hallitustenpäämiesten juhlallisella julistuksella. Joulukuussa vuonna 2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella perusoikeuskirjasta tehtiin perussopimusten kanssa samanarvoinen oikeudellisesti velvoittava asiakirja. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että EU:n perusoikeudet olisivat yksinomaan perusoikeuskirjassa, vaan perusoikeuksia suojataan edelleen myös osana EU-oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita.<sup>173</sup>

Perusoikeuskirjaa sovelletaan Euroopan unionin toimielimiin toissijaisuusperiaatetta noudattaen ja EU:n jäsenvaltioihin siltä osin kuin ne panevat täytäntöön EU:n oikeutta. Tämä on määritelty perusoikeuskirjan 51 artiklassa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan johdanto-osassa lausutaan, että ”tässä perusoikeuskirjassa vahvistetaan unionin toimivallan ja tehtävien sekä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti oikeudet, jotka perustuvat erityisesti jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen, unionin ja Euroopan neuvoston hyväksymiin sosiaalisiin peruskirjoihin sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimet tulkitsevat tätä perusoikeuskirjaa tämän mukaisesti ottaen asianmukaisesti huomioon perusoikeuskirjan laatineen valmistelukunnan puheenjohtajiston alaisuudessa laaditut ja Eurooppavalmistelukunnan puheenjohtajiston johdolla ajan tasalle saatetut selitykset”. Euroopan unionin perusoikeuksia sovellettaessa tulkintalähteenä tulee Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaan käyttää soveltuvan perusoikeuden alkuperäistä säännös- ja tulkinta-aineistoa. Ihmisoikeussopimukseen liittyen on kuitenkin

---

<sup>173</sup> Ojanen, 2010. s. 143.

huomautettu Euroopan unionin mahdollisuudesta myöntää niissä määriteltyä laajempaa suojaa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 53 artikla säättää perusoikeuksien suojan tasosta. Artiklan mukaan: ”tämän perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka asianomaisella soveltamisalalla tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden osapuolina unioni tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa, sekä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä”.

Suomen liittymistä Euroopan unioniin koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että Suomen oikeusjärjestyksen ja Euroopan yhteisön oikeusjärjestyksen erillisyydestä seuraa, että yhteisön toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä sovelletaan yhteisön perusoikeusjärjestelmää ja jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä jäsenvaltion omaa perusoikeusjärjestelmää.<sup>174</sup> Perustuslakivaliokunta on korostanut Euroopan perusoikeuskirjaa koskevassa lausunnossaan, että ”EU:n perusoikeuksien sitovuus saa ulottua jäsenvaltioihin vain niille kuuluvissa EU:n oikeuden toimeenpanotehtävissä eikä saa tällöinkään heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa”.<sup>175</sup> Euroopan perusoikeuskirjan 51.2 artiklan mukaan ”perusoikeuskirjalla ei uloteta unionin oikeuden soveltamisalaa unionin toimivaltaa laajemmaksi eikä luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä.” Helander on kuitenkin perusoikeuskirjaa käsitellessään korostanut, että ”erillisyyttä ei ole syytä korostaa edes soveltamisalojen osalta, sillä on selvää, että unionin oikeuden soveltamisala ja Suomen oikeuden soveltamisala eivät ole varsinkaan yksittäistapauksissa toisensa täysin poissulkevat. Näissä tapauksissa joudutaankin pohtimaan, miten perusoikeudet toteutetaan ja yhteen sovitetaan niiden lähteestä riippumatta”<sup>176</sup>. Helander on todennut, että perusoikeusjärjestelmiä ei tule nähdä hierarkkisessa suhteessa toisiinsa vaan rinnakkaisina, osittain limittäisinä ja vuorovaikutussuhteessa toistensa kanssa olevina<sup>177</sup>. Ojanen on kuitenkin huomauttanut, että soveltamisalakysymyksellä on ratkaisevasti vaikutusta perusoikeuksien soveltamedellytyksiin kun taas perusoikeusnäkökohdilla ei ole merkitystä siihen, miten EU-oikeuden soveltamisala määritellään konkreettisissa yksittäistapauksissa.<sup>178</sup> Ojanen on todennut, että Euroopan perusoikeuskirjan määräykset suhteestaan muun muassa kansallisiin perustuslakeihin ovat hyvin tulkinnanvaraisia. Ojanen

---

<sup>174</sup> HE 135/1994 vp s. 24.

<sup>175</sup> PeVL 25/2001 vp.

<sup>176</sup> Tiilikainen, Helander, Heliskoski, 2005. s. 71.

<sup>177</sup> Tiilikainen, Helander, Heliskoski, 2005. s. 71.

<sup>178</sup> Ojanen, 2010. s. 136.

tulkitsen perusoikeuskirjan määräyksiä ensinnäkin siten, että perusoikeuskirja ei vaikuta rajoittavasti kansainvälisten ihmisoikeuksien ja kansallisten perusoikeuksien soveltamiseen tilanteissa, jotka eivät kuulu EU-oikeuden soveltamisalalle. EU-oikeuden näkökulmasta perusoikeuskirjan määräykset saavat kuitenkin etusijan ristiriitatilanteessa suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin EU-oikeuden soveltamisalalla.<sup>179</sup> Toisaalta Ojanen löytää myös tulkintatavan, joka mahdollistaa kansallisten perusoikeusjärjestelmien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten huomioimisen entistä painokkaammin. Tällöin tavoitellaan normiharmoniaa EU-oikeuden ja kansallisten perusoikeuksien välillä yksittäistapauksissa sekä perusoikeuksien mahdollisimman tehokasta toteutumista kontekstuaalisen päätöksenteon avulla, jolloin lopputulos tavoitteena on EU-oikeuden, kansallisen oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta perusoikeusmyönteisin ratkaisu.<sup>180</sup>

EU:n näkökulmasta lainsoveltamisen tasolla yksittäistapauksellinen liityntä perus- ja ihmisoikeuksiin ei ole riittävä peruste saattamaan asiaa unionin oikeuden alaan kuuluvaksi, jollei liityntää ole myös muihin unionin oikeuden määräyksiin. EU-oikeuden alalla sovellettavaksi tulevat perusoikeudet ovat aina nimenomaan EU-oikeuden perusoikeuksia, joiden EU-oikeudellinen sisältö pitää tuoda esiin, ennen kuin niitä voidaan käyttää joko lainmukaisuuden arvioinnissa tai tulkinnan ohjaajana. Euroopan unionin oikeuden lainmukaisuutta ei siten voida arvioida tai tulkita suoraan joko kansallisten perusoikeuksien tai kansainvälisten ihmisoikeuksien valossa.<sup>181</sup> Edellytyksenä kansallisen perusoikeusnormin soveltamiselle on, että se todetaan *yhteisöoikeuden yleiseksi periaatteeksi*<sup>182</sup>. Kansallinen perusoikeus väistyy soveltamistilanteessa, jos se ei ole Euroopan unionin perusoikeuksien mukainen tai ainakin sitä on tulkittava niin, että se ei ole ristiriidassa Euroopan unionin perusoikeuksien kanssa. Yhteisön perusoikeudet ovat *yhteisestä valtiosääntöperinteestä johdettuja yhteisöoikeuden valossa tulkittuja oikeuksia*. Eli EU-oikeudellisen liitynnän löytyessä tapaukseen ei voida soveltaa yhteisestä valtiosääntöperinteestä selvästi poikkeavaa kansallista perusoikeussäännöstä. Joko tapaukseen sovelletaan EU-oikeuden periaatetta tai pyritään kiistämään liityntä EU-oikeuteen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan tuonut esiin, että ”EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa EY:n perusoikeudet ovat sekä tulkinnan että pätevyyden perustana EY:n toimielinten antamille säädöksille. Esimerkiksi tilaajayhteyksien eriytettyä tarjoamista koskevaa asetusta on

---

<sup>179</sup> Ojanen, 2010. s. 140.

<sup>180</sup> Ojanen, 2010. s. 140—141.

<sup>181</sup> Helander, 1998. s. 22.

<sup>182</sup> EY sopimus 36, 48(3), 56, 66 artiklat.

tulkittava ns. perusoikeusmukaisella tai -ystävällisellä tavalla. Jos tämän mukaisin tulkinnoinkaan ei saada asetukselle hyväksyttävää sisältöä, asetus on pätemätön”.<sup>183</sup> EU-oikeuden perusoikeusmyönteinen tulkinta tuo oikeuden ja velvollisuuden pyrkiä toimeenpanossa tulokseen, joka turvaa perusoikeudet<sup>184</sup>. Euroopan yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ovat peräisin seuraavat kaksi ohjetta; yksittäisiä yhteisöoikeuden säännöksiä ei saa tulkita perusoikeuksien vastaisella tavalla<sup>185</sup>. Toiseksi se, että jos jokin säännös antaa sijaa tulkintavaihtoehdoille, niistä on valittava kaikkein perusoikeusmukaisin<sup>186</sup>.

## 8.2 Menettely unionin oikeuden ja perusoikeuden konfliktitilanteessa

Ensisijaisesti tuomioistuimen tulee pyrkiä tulkinnalla poistamaan yhteisöoikeuden ja perusoikeussäännösten välinen ristiriita. Mikäli ei ole selvää, mikä on yhteisön oikeuden oikea tulkinta tällaisessa ristiriitatilanteessa, tulee kansallisen tuomioistuimen pyytää ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta.<sup>187</sup> Huomionarvoista on, että EU:n asetusten perusoikeudenmukaisuuden valvonta on ainoastaan jälkikäteistä ja edellyttää kansallisten tuomioistuinten ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen yhteistyötä. EU:n perusoikeuksien sisältö ja taso ovat yleisesti ottaen vaatimattomampia verrattuna kotimaisiin perusoikeuksiin. Tähän liittyen EU:n oikeuden valtiosisäisessä toimeenpanossa saattaa syntyä tilanne, jossa tietyn EU-säädöksen täysimääräinen toimeenpano ainakin ensi silmäyksellä näyttäisi edellyttävän tinkimistä kotimaisen perusoikeussuojan tasosta. Kotimaisten perusoikeuksien huomioonottamisen edellytykset ja rajoitukset riippuvat monista seikoista, joiden merkitys on viimekädessä arvioitavissa vasta konkreettisissa yksittäistapauksissa.<sup>188</sup> Ainoa kaikkia tilanteita koskeva ratkaisusääntö on Ojanen mielestä se, että jokaisessa yksittäistapauksessa pitää tavoitella ratkaisua, joka mahdollisimman tehokkaasti turvaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Ojanen perustelee ratkaisusääntöä yhtäältä perusoikeuksien normatiivisella asemalla ja painoarvolla EU:n oikeudessa ja toisaalta julkisenvallan velvollisuudella turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n nojalla. Ojanen huomauttaa myös, että Suomi ei vapaudu sitä sitovien ihmisoikeussopimusten mukaisesta vastuusta edes EU-oikeuden valtiosisäisen toimeenpanon ja soveltamisen tilanteissa.<sup>189</sup>

---

<sup>183</sup> PeVL 5/2001 vp.

<sup>184</sup> Ojanen, 2003. s. 1164.

<sup>185</sup> C-100/88 Oyowe & Traore v Commission (1989) ECR 4285, tuomion kohta 16.

<sup>186</sup> C-5/88 Wachauf v Germany (1989) ECR 2609, tuomion kohta 19.

<sup>187</sup> Sakslin, 1998. s. 208.

<sup>188</sup> Ojanen, 2003. s. 1162.

<sup>189</sup> Ojanen, 2003. s. 1162.

Ojanen on tuonut esiin myös sen, että EU:n liittymissopimus on Suomessa voimassa poikkeuslakina, eli näin ollen se on verrattavissa tavallisen lain tasoon ja on lisäksi huomauttanut perusoikeusuudistuksen olevan myöhemmin säädettyä *lex superior* ja *lex posterior* suhteessa liittymissopimukseen, mutta ei näe näillä kahdella kovin suurta merkitystä EU:n oikeuden ja kotimaisten perusoikeuksien välisen suhteen arvioinnissa. Osasyynä se, ettei perusoikeusuudistuksen esitöistä löydy ilmaisua perustuslainsäätäjän tahdosta poiketa EU:n oikeudesta.<sup>190</sup>

Ojaseen mukaan EU:n oikeuden näkökulmasta tilanteessa, jossa näyttäisi olevan konflikti EU:n oikeuden ja perusoikeuksien välillä tulee huomioida se, että suomalainen tuomioistuin soveltaa EU:n oikeutta ja on sidottu sen perusoikeuksiin. Säädökselle on ensisijaisesti pyrittävä antamaan perusoikeusmyönteinen EU-oikeuden tulkinta, joka purkaa jännitteen. Lainsoveltajalla on myös velvollisuus olettaa EU-säädöksen olevan pätevä niin kauan kuin toimivaltainen tuomioistuin ei ole sitä kumonnut<sup>191</sup>. Jäsenvaltion tuomioistuimella on velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua, mikäli EU:n oikeuden pätevyys on vakavasti kyseenalainen. Tilanteessa, jossa voidaan aiemman ennakkoratkaisun pohjalta päätellä säädöksen pätemättömyys kyseiseen tapaukseen, ei tarvitse ensin saada pätemättömyyden vahvistavaa ennakkoratkaisua. Mikäli EU:n tuomioistuin kuitenkin pitää EU-säädöstä pätevänä, lainsoveltajalla on velvollisuus antaa etusija EU-oikeudelle, vaikka EU-säädös olisi ristiriidassa jäsenvaltion perusoikeuden kanssa. Kotimaiselta kannalta Ojanen tuo esiin lainsoveltajan velvoitteen pyrkiä purkamaan jännite ensisijaisesti normiharmoniaa tavoittelevalla tulkinnalla. Tavoitteena hän korostaa olevan ratkaisun, joka turvaisi sekä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien että EU:n oikeuden toteutumisen. Perusoikeusmyönteiselle tulkinnalle antavat tilaa mahdollinen EU:n säädöksen tai päätöksen vähimmäisluonne ja avoin ja väljä kieliasu. Ojanen puoltaa myös sitä, että mikäli ristiriita jää voimaan vielä ennakkoratkaisunkin jälkeen, tulisi tuomioistuimen kuitenkin noudattaa suomalaisen lainsäätäjän tahtoa. Tämä suositus aktualisoituisi vain, mikäli tilanne koskisi tapausta, jossa lainsäätäjä olisi tietoisesti tehnyt poikkeuksen EU:n oikeudesta kotimaisten perusoikeuksien hyväksi, koska suomalaisen tuomioistuimen toimivaltaan ei kuulu poiketa lainsäätäjän tarkoituksesta.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Ojanen, 2003. s. 1159.

<sup>191</sup> C-101/78 Granaria, tuomionkohta 4.

<sup>192</sup> Ojanen, 2003. s. 1165—1167.

## 9. IHMISOIKEUSMYÖNTEINEN LAINTULKINTA

### 9.1 Ihmisoikeudet lainsäädännössämme

Suomi liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990, joka vahvisti ihmisoikeuksien asemaa suomalaisessa oikeuskulttuurissa vanhasta alisteisesta ja vahvasti erillisestä asemastaan silloiseen hallitusmuotoon nähden.<sup>193</sup> Ihmisoikeussopimukset saatettiin voimaan blankettilla supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, joten ihmisoikeussopimus on säädöshierarkiassa laintasolla. Kansainvälisenä sopimuksena ihmisoikeussopimus kuitenkin asettaa vaateita myös perustuslaintasolle, joten ihmisoikeudet olivatkin myöhemmin lähtökohtana valmisteltaessa perusoikeusuudistusta.

Koska ihmisoikeussopimus on saatettu voimaan poikkeuslakina, ei mahdollisen ristiriitan tilanteen ilmetessä lain tai perustuslain kanssa etusijaperusteiksi soveltu suoranaisesti hierarkkiset ylemmänasteisuus perusteet. Perustuslain 107 § luonnollisesti soveltuu etusijaperusteeksi asetukseen tai sitä alemman asteisiin säännöksiin nähden. Ihmisoikeussopimuksen ja eduskuntalain välillä ilmenevän ristiriidan kohdalla soveltuvat yleiset tulkintasäännöt kuten *lex specialis* tai *lex posterior*. Mutta koska Suomi on Euroopan neuvoston piirissä solmitusta sopimuksesta johtuvien velvoitteiden sitoma, ei yleisten tulkintasääntöjen täysin mekaaninen soveltaminen välttämättä sovellu.<sup>194</sup> Scheinin on muun muassa puoltanut käsitystä, jonka mukaan myöhemmän lain periaatteeseen vedoten ei kotoperäinen laki voisi syrjäyttää ihmisoikeussopimuksen määräystä.<sup>195</sup> Viljanen on pitänyt huomionarvoisena myös sitä, ettei perustuslakivaliokunta esittäessään vuonna 1990 yleisen vaatimuksen ihmisoikeusystävällisestä laintulkinnasta (PeVL 2/1990 vp) rajannut hallitusmuodon perusoikeussäännöksiä enää ainakaan nimenomaisesti tulkintavaikutuksen ulkopuolelle.<sup>196</sup> Tällöin ihmisoikeusystävällinen tulkinta on mahdollista toteuttaa myös perusoikeussäännöksistä tai mistä tahansa osasta perustuslain tasolla: ”edelleen kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraa nykyisin aineellisia suojavaatimuksia monille sellaisille oikeuksille, jotka samalla ovat valtiosisäisiä perusoikeuksia, sillä perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttö ei oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä”.<sup>197</sup> Perusoikeusuudistuksen valmistelussa on ollut lähtökohtana perusoikeuksiemme saattaminen ihmisoikeusnormistoa vastaavaksi. Perusoikeussäännösten valmistelu nojautui laajaan selvitykseen

<sup>193</sup> Viljanen, 1996. s. 792—793.

<sup>194</sup> Pellonpää, 2005. s. 60. (Pellonpää 2005 a)

<sup>195</sup> Scheinin, 1991. s. 209—211.

<sup>196</sup> Viljanen, 1996. s. 793.

<sup>197</sup> HE 309/1993 vp.

ihmisoikeussopimusten sisällöstä ja osin myös soveltamiskäytännöstä.<sup>198</sup> Perustuslakivaliokunta on myös huomauttanut perusoikeuksien rajoitusedellytysten hyväksyttävyyden yhteydessä, että ”Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.”<sup>199</sup> Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi, että ”Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää.”<sup>200</sup> Tämän lausunnon taustalla on ollut erityisesti ihmisoikeussäännösten ja perusoikeussäännösten sisällöllisen eron kaventuminen. Aiemmin perustuslakivaliokunnan kanta oli ollut tiukkaan erillisyyteen viittaavaa.<sup>201</sup> Perusoikeuksien rajoitusten sallittavuutta ja suhdetta ihmisoikeuksiin arvioitaessa tulee kuitenkin aina muistaa se, että ihmisoikeudet asettavat vaaditun minimin, joten rajoitusedellytyksiin mitä todennäköisimmin saadaan tiukempia kriteerejä vielä kansallisesta perusoikeusjärjestelmästä.<sup>202</sup> Viljanen on todennut, että ”perustuslainsäätäjän omaksuma perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien sisällöllisen lähentämisen ajatus vei olennaisesti pohjan niiden tulkinnallista erillisyyttä korostavalta käsitykseltä. Jos nimittäin perustuslainsäätäjä nimenomaan tavoittelee tällaista sisällöllistä lähentämistä, on perusteltua, että tämä otetaan myös perusoikeussäännösten tulkintojen yhdeksi lähtökohdaksi.”<sup>203</sup> Perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnalliselle harmonisoinnille löytyy kuitenkin rajansa. Hallituksen esityksessä perusoikeusuudistuksen säätämisen yhteydessä on lausuttu, että ”perusoikeusjärjestelmälle ja kansainvälisille ihmisoikeussopimuksille jäisi sisällöllisistä ja osin suoraan säännöksiin kirjoitetuista liitynnöistä riippumatta jatkossakin tietty itsenäisyys toisiinsa nähden. Siten yksittäisen perusoikeussäännöksen ja vastaavan ihmisoikeussopimuksen määräyksen tulkinnat eivät välttämättä ole samat huolimatta mahdollisista sanamuotojen yhtäläisyyksistä.”<sup>204</sup>

---

<sup>198</sup> Viljanen, 1996. s. 790.

<sup>199</sup> PeVM 25/1994 vp.

<sup>200</sup> PeVM 25/1994 vp.

<sup>201</sup> Viljanen, 1996. s. 793—795. PeVL 12/1982 vp.

<sup>202</sup> Viljanen, 1996. s. 804—805.

<sup>203</sup> Viljanen, 1996. s. 795.

<sup>204</sup> HE 309/1993 vp.

Mikäli havaitaan mahdollisuutta ristiriitaan kotimaisen säädöksen ja ihmisoikeuden välillä, tulee tarkistaa mikä on ihmisoikeuden asettaman oikeuden tai velvollisuuden sisältö. Toisin sanoen tulee tulkita ihmisoikeutta. Pellonpää on esittänyt, että ristiriidan ilmetessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja laintasaisen myöhemmän säännöksen välillä soveltuu tapaukseen perustuslain 106 §. Koska perustuslain etusijasäännös soveltuu perusoikeussäännöksen ja muun lain välisessä ristiriitatilanteessa ja monet perusoikeutemme ovat lähtöisin ihmisoikeusmääräyksistä ja saavat näistä tulkintasuuntaa, tosiasiallisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset saattavat tätä kautta saada etusijan 106 §:n tarkoittamalla tavalla.<sup>205</sup>

## 9.2 Ihmisoikeuksien tulkinnasta

Euroopan ihmisoikeussopimus on lähtökohtana ihmisoikeuksien tulkinnassa, mutta ihmisoikeuksien tarkka sisältö ei ole käytännössä helposti luettavissa itse sopimustekstistä. Sisällön selvittämiseksi on tutkittava ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä soveltamisalaan tai suojan tasoon saattaa myös liittyä epävarmuutta ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännön puuttumisen vuoksi.<sup>206</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pitkään luonut tulkintalinjaa siitä, kuinka ihmisoikeussopimuksen määräyksiä tulisi tulkita. Aivan ensimmäiseksi huomioonotettavaksi asiaksi tulee se, että kyseessä on kansainvälinen yleissopimus, joten tulkinnassa on otettava huomioon kansainvälisoikeudellisten sopimusten tulkinnassa yleisesti noudatettavat periaatteet. Nämä löytyvät tärkeimmiltä osiltaan Wienin yleissopimuksesta (SopS 33/1980). Lähtökohtana sopimusmääräysten tulkinnassa on sopimusmääräyksen sanamuoto, jota analysoitaessa on huomioitava ihmisoikeussopimuksen tarkoitus ja päämäärä.<sup>207</sup> Ihmisoikeussopimus on erityisluonteeltaan *yksilöille oikeuksia luova*, joten tulkinnassa ei olisi sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän mukaista valita sitä tulkintavaihtoehtoa, joka vähiten rajoittaa valtion toimintavapautta. Tämä periaate on tullut esiin muun muassa Wemhoff-tapauksessa.<sup>208</sup> *Tehokkuusperiaatteen* mukaan yleissopimusta ei ole tarkoitettu turvaamaan oikeuksia, jotka ovat teoreettisia ja illusorisia, vaan oikeuksia, jotka ovat käytännöllisiä ja tehokkaita (Airey-tapaus 1979, kohta 24). Sopimusmääräysten *autonomisen tulkinnan periaate* tarkoittaa sitä, että sopimustekstin käsitteillä on itsenäinen merkityksensä, joka ei välttämättä ole yhteneväinen kansallisessa oikeudessa vastaavan käsitteen merkityksen kanssa. Autonominen tulkinta tulee kysymykseen erityisesti silloin kun sanamuodon mukainen tulkinta johtaisi

<sup>205</sup> Pellonpää, 2005. s. 70. (Pellonpää 2005 a)

<sup>206</sup> Ojanen, 2005. s. 1211—1213.

<sup>207</sup> Pellonpää, 2005. s. 209. (Pellonpää 2005 a)

<sup>208</sup> Pellonpää, 2005. s. 210. (Pellonpää 2005 a)

sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän kanssa huonosti sopusoinnussa olevaan lopputulokseen.<sup>209</sup> Tärkeä ja huomionarvoinen seikka on myös se, että ihmisoikeussopimuksen tulkinnalle tyypillistä on sen *dynaamisuus*. Tulkinnan muutokset johtuvat siitä, että demokraattisen yhteiskunnan arvot muuttuvat ja ihmisoikeussopimuksen määräyksien tulkinnan on mukauduttava näihin. Ihmisoikeussopimuksen esitöillä voi olla tulkinnan apukeinona ainoastaan rajallinen merkitys dynaamisen tulkintatavan vuoksi.<sup>210</sup> Esityöt kuitenkin saattavat asettua tietyissä tapauksissa evolutiivis-dynaamisen tulkinnan rajan osoittajaksi. Tähänkin kuitenkin vaikuttaa esitöiden ikä. Uudemmillä esitöillä on mitä todennäköisimmin suurempi painoarvo kuin vanhoilla. Pellonpää on kommentoinut evolutiivis-dynaamisen tulkinnan olevan tärkeämpi kuin pitäytyminen sopimuksen alkuperäisessä tarkoituksessa.<sup>211</sup>

Ihmisoikeussopimusta tulee tulkita osana kansainvälistä ihmisoikeusnormistoa, jolloin tulkinnassa kiinnitetään huomiota myös muiden kansainvälisten ihmisoikeuksien valvontaelinten ja muiden kansainvälisten juridisten orgaanien käytäntöön.<sup>212</sup> Ihmisoikeussopimusten määräysten todellinen sisältö muodostuu erityisesti Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen mukaan.<sup>213</sup> Tulkintaa tehtäessä tulee siis ottaa huomioon sekä itse sopimus ja lisäpöytäkirjat, mutta myös niiden pohjalta syntynyt erityisesti *Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö*. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa yhdessä Suomen muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa *vähimmäistason* perus- ja ihmisoikeuksien suojalle Suomessa. Tämän vuoksi ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen tulisi vaikuttaa myös ihmisoikeuksia vastaavien kotimaisten perusoikeussäännösten sisältöön.<sup>214</sup>

Koska kyseessä on kansainvälinen sopimus, huomionarvoista on tulkinnan kannalta myös se perustuslakivaliokunnan nimenomaisesti lausuma, että hallituksen esityksessä olevat käännökset eivät ole virallinen osa sopimusta tai voimaansaattamislakia.<sup>215</sup> Käytännössä tietysti omalle kielellemme käännetty versio sopimuksesta toimii ensisijaisena lähteenä. Mikäli ristiriitaa ilmenee käännetyn version ja alkuperäisversioiden, englannin- ja ranskankielisen, välillä, on turvauduttava

---

<sup>209</sup> Pellonpää, 2005. s. 211—212. (Pellonpää 2005 a)

<sup>210</sup> Pellonpää, 2005. s. 212—214. (Pellonpää 2005 a)

<sup>211</sup> Pellonpää, 2005. s. 214—215. (Pellonpää 2005 a)

<sup>212</sup> Pellonpää, 2005. s. 1243. (Pellonpää 2005 b)

<sup>213</sup> Pellonpää, 2005. s. 61. (Pellonpää 2005 a)

<sup>214</sup> Ojanen, 2005. s. 1210.

<sup>215</sup> PeVL 2/1990 vp.

periaatteessa *alkuperäisiin versioihin sopimuksesta*, mikäli kotimaiset säännökset jättävät sopimusmääräyksen merkityssisällön auki.<sup>216</sup>

### 9.3 Ihmisoikeuksien vaikutus laintulkinnassa

Euroopan ihmisoikeussopimusta voimaan saatettaessa eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut tuomioistuinten ja muiden viranomaisten velvollisuutta omaksua ihmisoikeusystävällinen tulkinta: ”Tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa yleissopimuksella ja sen lisäpöytäkirjoilla sekä niiden pohjalta syntyneellä vakiintuneella käytännöllä on vastaisuudessa tärkeä merkitys. Tähän ja edellä tarkoitettuun ihmisoikeusmääräysten säädöshierarkkiseen asemaan liittyen valiokunta korostaa sitä, että tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen.”<sup>217</sup> Hallituksen esityksessä on myöhemmin tuotu lisäksi esille, että ihmisoikeusystävällisen tulkinnan tavoitteena on parhaiten ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia vastaava ratkaisu: ”tuomioistuimilla ja muilla viranomaisilla olisi kuitenkin velvollisuus tulkita lakeja perustuslain mukaisesti ja ihmisoikeusmyönteisesti. Tämä merkitsee sitä, että käsillä olevista tulkintavaihtoehdoista tulisi valita sellainen, joka *parhaiten vastaa* perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia.”<sup>218</sup> Laintulkinnan tasolla perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, tarjoaa perustuslaintasoisien oikeuserustan ihmisoikeusystävälliselle laintulkinnalle. Ihmisoikeusystävälliseen tulkintaan liittyy myös lähtökohtainen oletamus siitä, ettei lainsäätäjän voida katsoa tarkoittaneen poiketa Suomea sitovista ihmisoikeusvelvoitteista, jollei tällaista tarkoitusta ole tietoisesti tuotu esiin.<sup>219</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimus lisäpöytäkirjoineen on valtiosisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä. Mahdollisissa tulkintatilanteissa on merkitystä yleisillä tulkintasäännöillä, kuten myöhemmän lain etusijalla ja erityislain etusijalla.<sup>220</sup> Tästä siis seuraa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset voivat yksittäisessä tulkintatilanteessa myös syrjäyttää esimerkiksi vanhemman tai yleisluonteisemman kansallisen lain säännöksen.

<sup>216</sup> Pellonpää, 2005. s. 61. (Pellonpää 2005 a)

<sup>217</sup> PeVL 2/1990 vp.

<sup>218</sup> HE 309/1993.

<sup>219</sup> Pellonpää, 2005. s. 60. (Pellonpää 2005 a)

<sup>220</sup> PeVL 2/1990 vp.

Tulkintatilanne on siis samankaltainen kuin perusoikeusmyönteisen laintulkintatilanteen. Erona on kuitenkin se, että ihmisoikeussopimus on lain tasoisena voimassa ja perusoikeussäännökset ovat perustuslaintasoisia, mutta toisaalta on hyvä pitää mielessä, että monet perusoikeutemme pohjautuvat juuri ihmisoikeuksiin. Lisäksi myös uudemmissa oikeuslähdeopeissa, johon Aarnion osalta olen aiemmin tutkielmassa viitannut, Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen kansainvälinen soveltamiskäytäntö on asetettu samalle tasolle kotimaisen perustuslain kanssa. Toisena eroavaisuutena on se, ettei perustuslakivaliokunnalla ole samanlaista auktoritatiivisen tulkitsijan asemaa ihmisoikeusasioissa kuin perusoikeuskysymyksissä, vaan tulkinta-apua haetaan kansainvälisestä ihmisoikeuksien tulkintakäytännöstä.

Ihmisoikeusmääräykset saattavat vaikuttaa sekä perustuslain että tavallisen lain tulkintaan. Tulkintavaikutus saattaa ilmetä sekä oikeusnormeja säädettäessä että niiden yksittäistapauksellisissa soveltamistilanteissa. Kansallisen normiston sisältö ratkaisutilanteessa voi aiheuttaa sen, että epämääräiseenkin muotoon kirjoitettu ihmisoikeusmääräys saattaa saada huomattavan tulkintavaikutuksen.<sup>221</sup> Ihmisoikeusvelvoitteet vaikuttavat lainkäyttöön säännösten tulkintavaikutuksen kautta. Saraviita kuvailee ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan tarkoittavan sitä, että oikeustapauksesta annettava tuomio tulisi kirjoittaa viitaten ihmisoikeussopimukseen, sikäli kuin asiassa on kysymys ihmisoikeudesta. Tuomiolauselman tulee kirjoittaa sopusointuisesti ihmisoikeussäännösten kanssa. Mikäli sovellettavana oleva kansallisen lain säännös antaa eri lopputuloksiin johtavia tulkintavaihtoehtoja, niistä tulisi valita se, joka parhaiten toteuttaa oikeustapaukseen liittyvää ihmisoikeussäännöstä.<sup>222</sup>

Ojanen on korostanut, että Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen ainakin pitäisi vaikuttaa ihmisoikeuksia vastaavien perusoikeuksien sisältöön, koska Euroopan ihmisoikeussopimus yhdessä Suomen muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa asettaa vähimmäistason perus- ja ihmisoikeuksien suojalle Suomessa.<sup>223</sup> Jotkin perusoikeussäännöksiin omaksutut käsitteet ovat myös melko suoraan omaksuttu ihmisoikeussäännöksen vastaavasta käsitteestä. Tällainen on esimerkiksi oikeuden mukaisen oikeuden käynnin käsite (EIS 6(1) art. vs. HE 309/1993 vp, s.74). Erityisesti tällaisessa tilanteessa, jossa käsite pohjautuu lähes suoraan ihmisoikeussopimusten

---

<sup>221</sup> Scheinin, 1991. s. 28.

<sup>222</sup> Saraviita, 2005. s. 41.

<sup>223</sup> Ojanen, 2005. s. 1215.

käsitteistöön, on mahdollista ja perusteltua tukeutua ihmisoikeussopimusten kyseiseen säännökseen liittyvään soveltamiskäytäntöön.<sup>224</sup>

Scheinin on esittänyt perusoikeuksia koskevan suoran soveltamisen mallin, joka mukautettuna soveltuu myös ihmisoikeuksien soveltamiseen perustuslain ja laintasaisen säännöksen ristiriita tilanteessa. Ensinnäkin tuomioistuin voi olettaa jokaisen sovellettavakseen tulevan yksittäisen lainkohdan olevan sopusoinnussa perusoikeussäännösten kanssa. Tuomioistuin voi olettaa, ettei lainsäätäjät tarkoittanut loukata perusoikeutta. Kun muuta tarkoitusta ei voida osoittaa, on oletettava, ettei lainsäätäjät halunnut poiketa perustuslaista tai kansainvälisestä sopimuksesta. Jos esitetään väite tai tuomioistuimen keskuudessa nousee kysymys lainkohdan normaalitulkinnan mukaisen soveltamisen ristiriidasta perusoikeussäännöksen tai ihmisoikeuden kanssa, tuomioistuimen tulee ensisijassa pyrkiä löytämään sellainen tulkintavaihtoehto, jolla ristiriita vältetään. Tässä voidaan käyttää apuna muun muassa säädöskokonaisuuden systemaattista tulkintaa. Jo tällä tasolla saattaa olla tarpeen tukeutua sekä lainsäätämisasiakirjoihin lain sisällön selvittämiseksi että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön perusoikeussäännöksen sisällön selvittämiseksi. Ongelmallisena näyttäytyvälle lain säännökselle haetaan systemaattista tulkintaa säädöskokonaisuuden osana. Ihmisoikeuksia tulkittaessa eduskunnalla ei ole samanlaista auktoritatiivisen tulkitsijan asemaa kuin perusoikeuksien tulkinnassa. Eli tuomioistuimen tulee eduskunnan tulkintakannanottojen lisäksi huomioida myös ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten ratkaisukäytäntö ihmisoikeusmääräysten sisällön selvittämiseksi. Ihmisoikeuden ja lain ristiriitatilanteessa suomalaisen tuomioistuinten olisi Scheinin mukaan sovellettava tällaista lakia, mutta ne voisivat kiinnittää huomiota ristiriitaan perusteluissa ja ohjata asianosaisen turvautumaan ihmisoikeussopimusten kansainvälisiin valitusmenettelyihin. Edellisessä tapauksessa on siis oletettu olevan kyse tietoisesta sopimusloukkauksesta, muutoin tuomioistuimen tulee kaikissa muissa tapauksissa seurata oletusta, ettei lainsäätäjät ole tarkoittanut poiketa Suomea velvoittavasta ihmisoikeusnormista. Ylimpien tuomioistuinten reagointikeinoihin kuuluisi myös lain muuttamista tarkoittava aloite perustuslain 99 §:n nojalla.<sup>225</sup>

### **9.3.1 Ihmisoikeudet osana perusoikeusmyönteistä tulkintaa**

Koska kansallisen oikeusjärjestelmämme perusoikeudet pohjaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin ja perusoikeuksien tulisi olla ihmisoikeusmääräysten mukaisia, tulisiko ihmisoikeussopimusten pohjalta syntyneelle tulkintakäytännölle antaa tilaa myös

---

<sup>224</sup> Viljanen, 1996. s. 791.

<sup>225</sup> Scheinin, 1991. s. 205— 206, 209— 210.

perusoikeuksia kansallisella tasolla tulkittaessa? Tulisiko tulkinta siis aloittaa ihmisoikeustasolta asti perusoikeusmyönteisenkin lain tulkin tilanteessa?

Ensinnäkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 53 artikla asettuu vastoin sellaista ajatusta, että ihmisoikeussopimusta voitaisiin käyttää heikentämään kansallisen lainsäädännön yksilön oikeuksille antamaa, ihmisoikeuksien minimistandardiin nähden parempaa suojaa. Mikäli perusoikeusmyönteinen tulkintatilanne aloitettaisiin tutkimalla ihmisoikeuskäytäntöä vastaavalta alalta, saatettaisiin varmistua ainakin siitä, ettei ihmisoikeuden mukainen vähimmäistaso jää toteutumatta yksittäistapauksessa. Laajempaa suojaa olisi mahdollista ja tulisikin antaa soveltamistilanteessa, mikäli kansallinen perusoikeussäännös antaa siihen mahdollisuuden. Mikäli kansallinen perusoikeus antaa korkeampaa suojaa kuin vastaava ihmisoikeus, ei perusoikeuden antamaa suojaa tule kuitenkaan madaltaa ihmisoikeutta tulkinta-apuna käyttäen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhteydessä vaikuttavan *subsidiariteettiperiaatteen* mukaan sopimus ja siihen liittyvä kansainvälinen valvontajärjestelmä on tarkoitettu kansallista yksilön perustavien oikeuksien turvaksi laadittua säännöstöä *täydentäväksi* viimekätiseksi suojaverkoksi. Tähän voidaan turvautua vasta, jos kansallinen normisto ei turvaa ihmisoikeuksien vähimmäistasoa. Tarkoituksena on, että yksilö saisi turvaa jo kansallisten lakien ja oikeusturvajärjestelmien avulla. Tätä pyrkii toteuttamaan etenkin kansallinen perusoikeusjärjestelmä. Viljanen näkee subsidiariteettiperiaatteen mukaan perusoikeusjärjestelmän tietyssä mielessä ensisijaisena säädöksenä ihmisoikeussopimukseen verrattuna.<sup>226</sup>

Yksi subsidiariteettiperiaatteen muoto, joka rajoittaa tulkinnallista harmonisointia, on juuri Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansainvälisessä soveltamiskäytännössä kehitetty oppi valtion harkintamarginaalista (*margin of appreciation*). Opin perusidea perustuu siihen, että kansallinen lainsäätäjä, tuomioistuin tai viranomainen on määrättyissä tilanteissa kansainvälistä tuomaria paremmassa asemassa arvioimaan ihmisoikeusvelvoitteiden asettamia vaatimuksia. Esimerkiksi oikeuden rajoittamiskysymykset soveltuvat harkintamarginaaliopin alalle.<sup>227</sup> Valtion harkintamarginaalia koskeva doktriini myös muodostaa Viljasen käsityksen mukaan selvän pidäkkeen siirtää ihmisoikeussopimuksen määräyksille kansainvälisesti annettuja tulkintoja suoraan osaksi perusoikeussäännösten tulkintoja. Euroopan ihmisoikeussopimuksen auktoritatiiviset tulkitsijat Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja -toimikunta määrittävät kuitenkin olennaisesti myös sitä, miten ihmisoikeussopimuksen määräyksiä kansallisissa tuomioistuimissa tulkitaan, vaikkei

---

<sup>226</sup> Viljanen, 1996. s. 798.

<sup>227</sup> Viljanen, 1996. s. 798—799.

kansallisella tasolla olisi tiukasti oikeudellista velvoitetta seurata mainittujen valvontaelinten sopimustulkintoja ja vaikka harkintamarginaali-opin idea sinänsä sallisi myös kansalliset pidemmälle menevät sopimusmääräysten tulkinnat.<sup>228</sup> Viljanen on huomauttanut, että perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallisen harmonisoinnin mahdollisuutta rajaa se, kuinka läheinen kytkös perusoikeudella on ihmisoikeuteen, ja todennut siten harmonisoinnilla olevan tilaa erityisesti vapausoikeuksia, prosessuaalisia oikeuksia ja yhdenvertaisuutta turvaavien säännösten yhteydessä.<sup>229</sup> Viljanen on todennut, että johtuen harkintamarginaaliopista ja väljistä rajoituslausekkeista harmonisointi saattaa soveltua laajemmin selvittämään perusoikeuden aineellista sisältöä kuin rajoitusten sallittavuutta.<sup>230</sup>

Koska ihmisoikeudet tarjoavat minimistandardin turvattavasta oikeudesta, ovat kansalliset perusoikeudet pyritty yleisesti säätämään vähintään tätä minimiä toteuttavasti. *Pacta sunt servanda* (sopimukset on pidettävä) -periaatekin jo velvoittaa jäsenvaltion siihen. Usein kansalliset perusoikeudet ovat vielä paremman suojan yksilölle tarjoavia kuin ihmisoikeudet, ihmisoikeuksiin on mahdollista tehdä poikkeuksia harkintamarginaaliopin nojalla ja ihmisoikeusjärjestelmä on toissijainen kotimaiseen järjestelmään nähden subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti, joten ensin tulkintatilanteessa tulisi selvittää lainsäätäjän tekemät ratkaisut, mahdollisten rajoitusten ihmisoikeuksien mukaisuus ja ihmisoikeuden aineellinen sisältö. Perustuslakivakiokunnan esittämä perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallisen harmonisoinnin tärkeys antaa soveltamistilanteessa mahdollisuuden varmistua tulkinnan avulla siitä, että ihmisoikeuden vaatima minimitaso ainakin toteutuu. Perustuslain 3 §:n mukainen tehtävien jako, jossa lainsäädäntövalta ja tuomiovalta ovat edelleenkin erillisinä eri toimielimillä, puoltaa sitä, että ensisijassa pyritään soveltamistilanteessa toteuttamaan lainsäätäjän tekemä ratkaisu. Huomionarvoista kuitenkin on myös se, että lainsäätäjällä on sidottu kansallisesti velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin. Hallituksen esityksessä perusoikeusuudistuksesta on lausuttu, että ”toisaalta yksilön kannalta perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmät täydentävät toisiaan. Siten perusoikeuksiakaan ei ole mahdollistaa rajoittaa pidemmälle kuin Suomen ihmisoikeusveloitteet sallivat, jotta Suomen valtio ei syyllistyisi kansainvälisten velvoitteidensa rikkomiseen”<sup>231</sup>. Tämä antaa erittäin vahvan perusteen tulkintatilanteessa ottaa käyttöön tulkinnan lähtökohdaksi kansainvälisen ihmisoikeuden ja sen tulkintakäytännön, jotta varmistutaan, että ihmisoikeuksien määrittämä minimitaso on turvattu.

---

<sup>228</sup> Viljanen, 1996. s. 800.

<sup>229</sup> Viljanen, 1996. s. 801.

<sup>230</sup> Viljanen, 1996. s. 801.

<sup>231</sup> HE 309/1993 vp.

Ihmisoikeuksien dynaaminen tulkinta aiheuttaa sen, että ajan saatossa ihmisoikeuden tarjoama suojan taso saattaa muuttua, joten tulkintatilanteessa olisi erittäin suositeltavaa tästäkin syystä tutkia soveltamishetkellä ajankohtainen kansainvälinen tulkintakäytäntö. Mikäli mahdolliset muutokset kansainvälisessä käytännössä ovat vastoin lainsäätäjän tekemiä ratkaisuja, harkintamarginaaliopistakin huolimatta, tulisi tulkinta tehdä kansainvälisen käytännön mukaan. Lainsäätäjän ei voida olettaa halunneen säätää ihmisoikeusvelvoitteen vastaista lakia, mikäli tämä kanta ei ole vahvasti näkyvissä.

Perusoikeusjärjestelmän pohjalta Ojanen näkee tuomioistuimille oikeastaan käsketyin tavoitella sellaista ratkaisua, joka menee perusoikeuksien toteuttamisessa pidemmälle kuin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Tämä tarkoittaa sitä, että ensin tulisi ottaa selvää ihmisoikeussopimuksen asettamista vaatimuksista, mutta yrittää tavoitella vielä paremmin kyseessä olevaa säännöstä toteuttavaa ratkaisua.<sup>232</sup> Ojanen on artikkelissaan tuonut esiin, että kotimaisille tuomioistuimille on leimallista tukeutua ihmisoikeusmääräyksiin ja niiden tulkintakäytäntöön tavalla, jossa painottuu ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen negatiiviseksi luonnehdittava ulottuvuus: Tuomioistuimet ottavat huomioon ihmisoikeudet ja niitä koskevat ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, jotta tuomioistuimet eivät oikeusjuttua ratkaistessaan loukkaisi Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Sitä vastoin tuomioistuimet eivät välttämättä yritä tavoitella ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumista ”parhaalla mahdollisella tavalla” edistäviä ratkaisuja, jotka menisivät ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien turvaamisessa pidemmälle kuin sellaiset ratkaisut, jotka täyttävät ihmisoikeussopimuksesta ja sitä koskevasta ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä johdettavat minimivaatimukset.<sup>233</sup> Euroopan ihmisoikeussopimus yhdessä muiden Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa asettaa sekä ihmisoikeuksien että perusoikeuksien kansainvälisen suojan vähimmäistason. Ihmisoikeussopimus ei muutoinkaan ole yhtä kuin perusoikeudet suomessa, koska esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia tai ympäristöä ja hallintoa koskevia oikeuksia ei sisälly kovinkaan paljon ihmisoikeussopimukseen tai sen tulkintakäytäntöön.<sup>234</sup>

---

<sup>232</sup> Ojanen, 2005. s. 1222.

<sup>233</sup> Ojanen, 2005. s. 1218.

<sup>234</sup> Ojanen, 2005. s. 1221.

## **9.4 Oikeuskäytännöstä**

Seuraavaksi käsittelen muutamaa ylimpien tuomioistuinten oikeustapausta, joista on nähtävissä esimerkinomaisesti miten ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa on sovellettu. Erityisesti kaikista näistä tapauksista on nähtävissä se, että kansallisen perusoikeuden tarkemmassa määrittämisessä on käytetty apuna vastaavaa kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen määräystä ja siitä muodostunutta tulkintakäytäntöä. KKO 2008:10 tapauksessa on nähtävissä myös erityisesti ihmis- ja perusoikeuden muutos oikeusympäristön muutoksen mukana ja sen huomioiminen tulkinnassa lainsäädännön puitteissa. Näiden voi nähdä tukevan sitä käsitystä, että perusoikeus-oikeutta tulkittaessa yksittäistapauksessa on perusteltua tukeutua kansainväliseen käytäntöön ja siinä tapahtuneisiin muutoksiin, jotta saadaan ratkaisuun ajankohtaiset muutokset vaikuttaviksi eikä toimita vastoin kansainvälisten velvoitteidemme. Siten erityisesti ajankohtaisen tulkintalinjan määrittämisessä on perusteltua varmistaa perusoikeuskysymyksessä vastaavan ihmisoikeuden tulkintakäytäntö. Tietenkin huomioiden esimerkiksi harkintamarginaalin mahdollistamat poikkeukset.

### **9.4.1 Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö tulkintaperusteena ja oikeusympäristön muutoksen huomioiminen - KKO:2008:10**

Tapauksessa henkilö oli joutunut aiheettomasti vapauden menetyksen kohteeksi hallinnollisten muodollisuuksien vuoksi runsaaksi kolmeksi vuorokaudeksi. Korkein oikeus tutki oliko kyseisellä henkilöllä oikeus saada vahingonkorvausta vapaudenmenetyksen aiheuttamasta kärsimyksestä joko syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista maksettavasta korvauksesta annetun lain tai vahingonkorvauslain nojalla taikka jollakin muulla perusteella. Korkein oikeus totesi, ettei soveltuva erityislaki sisältänyt tapaukseen soveltuvaa säännöstä, lain esityöt viittasivat myös samaan, eikä erityislain soveltamiskäytäntö antanut mahdollisuutta korvaukseen kyseisessä tapauksessa. Yleislakina olevan vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ollut noudatettu. Kyseinen pykälä sinällään soveltui tapaukseen, mutta vahingonkorvauslain pääsäännön mukaan korvattavia vahinkoja ovat vain henkilö- ja esinevahingot, joita ei tapauksessa ollut. Kärsimyksen korvattavuudelle asetetut edellytykset eivät myöskään tapauksessa täyttyneet. Korkein oikeus kuitenkin totesi vahingonkorvauslain hallituksen esityksen pohjalta, ettei vahingonkorvauslaissa ollut pyritty vahingonkorvausvastuuta koskevien yleisten periaatteiden tyhjentävään sääntelyyn. Täten Korkein oikeus katsoi tarpeelliseksi tutkia oliko vapaudenmenetyksen aiheuttaman kärsimyksen

korvattavuuteen vaikuttava oikeudellinen ympäristö merkittävästi muuttunut sitten 1970-luvulla säädettyjen lakien jälkeen.

Korkein oikeus lähti tulkinnassaan ensin tutkimaan henkilökohtaisen vapauden perus- ja ihmisoikeussäätelyä ja siihen vaikuttavia säännöksiä. Korkein oikeus tukeutui erityisesti ihmisoikeustuomioistuimen tapaukseen (Leszek Gebura, 6.3.2007), jossa oli todettu, että tietty viipyminen vapautuspäätöksen toimeenpanossa oli ymmärrettävää ja usein käytännön syistä välttämätöntä, mutta hallinnolliset muodollisuudet eivät saattaneet oikeuttaa kuin enintään joidenkin tuntien viivytykseen. Gebura tapauksessa oli kyse 48 tunnin viivytyksestä, jonka nojalla ihmisoikeus tuomioistuin katsoi vangin olevan oikeutettu korvaukseen aineettomasta vahingosta. Korkein oikeus totesi, ettei tapauksessa tapahtunutta viranomaismenettelyä ja siitä aiheutunutta viivytystä voinut pitää perusoikeussuojan kannalta hyväksyttävänä. Kysymys oli siten korkeimman oikeuden mukaan vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä tarkoitetusta julkista valtaa käytettäessä tehdystä laiminlyönnistä, vaikka menettely oli toteutettu kansallisten säännösten mukaisesti. Ottaen huomioon, että kysymyksessä oli nimenomaan henkilökohtaiseen vapauteen vaikuttavasta tehtävästä, Korkein oikeus katsoi lisäksi, että tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ollut noudatettu. Näin ollen vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä säädetyt yleiset edellytykset vahingonkorvausvelvollisuudelle täyttyivät. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuimen tapaukseen verraten ja todeten, että kyseinen viivästystä aiheuttanut menettely olisi mahdollista järjestää joustavammaksi, Korkein oikeus totesi viivästyksen olleen myös kohtuuton. Lopuksi Korkein oikeus vielä totesi, ettei tapaukseen soveltuvaa erityislakia ja vahingonkorvauslakia koskeva lainvalmisteluaineistokaan viitannut siihen, että kyseisiä lakeja säädettäessä olisi tietoisesti pyritty siihen, että tämänkaltaisen muodollisista ja sattumanvaraisista syistä johtuvan vapaudenmenetyksen aiheuttama kärsimys jäisi korvaamatta. Tällaiset loukkaukset oli laajasti säädetty korvattaviksi. Siten Korkein oikeus päätyi siihen, että tapauksessa tuli olla oikeus vahingonkorvaukseen.

Tapauksesta on havaittavissa korkeimman oikeuden varmistaneen ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan mahtuvan myös kotimaisen lainsäätäjän tarkoituksen piiriin. Kyseinen tapaus on esimerkillinen myös juuri sen osalta, että tuomioistuin tukeutui ajankohtaiseen oikeusympäristöön eikä ainoastaan lainsäädäntövaiheen aikaisiin ratkaisuihin.

#### **9.4.1 Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö oikeudenmukaisen tasapainon määrittämisen apuna - KHO:2008:91**

Tapauksessa perhesiteen perusteella oleskeluluvan Suomesta 10-vuotiaana saanut Somalian kansalainen oli Suomessa syyllistynyt jatkuvasti osin sivullisiin kohdistuneeseen rikolliseen toimintaan. Hänet oli siten määrätty karkotettavaksi Puntmaan alueelle.

Korkein hallinto-oikeus tutki asiaa vastaavia tapauksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä liittyen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 8 artiklojen soveltamiseen. Korkein hallinto-oikeus totesi, että Ulkomaalaislain 149 §:ssä säädetyt maasta karkottamisen perusteet kyllä sinänsä täyttyivät tapauksessa, mutta kokonaisharkinnassa oli kuitenkin otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Täten tuomioistuin arvioi asiaan vaikuttavat näkökulmat, muun muassa rikoksen vakavuuden, perhesiteet ja olot karkotus kohteena olevassa maassa. Kotimaisen lainsäädännös sai siten tapauksessa rinnalleen kansainvälisessä käytännössä määritettyjä harkintaperusteita.

Korkein hallinto-oikeus ei nähnyt tapauksessa olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaista kielletyn kohtelun vaaraa, mutta huomioi päätöksessään erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan yksityiselämän suojan osalta. Korkein hallinto-oikeus tutki laajalti kansainvälistä käytäntöä ja siinä määritettyjä harkintaperusteita ja viittasi erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä siihen, että yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien etujen välillä tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino. Lisäksi kun karkotettava oli asunut enimmänsä osan lapsuudestaan karkottavassa valtiossa ja saanut siellä kasvatuksensa ja koulutuksensa, karkotukselle tulee olla hyvin painavia perusteita. Siten Korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, että maasta karkottamista puoltavien ja sitä vastaan olevien seikkojen välillä ei ollut oikeudenmukaista tasapainoa ja että maasta karkottaminen ei ollut muiden oikeuksia ja turvallisuutta vaarantavasta toiminnastaan huolimatta demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä. Asiaan vaikuttivat erityisesti ne seikat että, henkilö kertomansa mukaan oli lähtöisin Mogadishusta, eikä ollut koskaan asunut Puntmaan alueella, jonne hänet oli määrätty karkotettavaksi, ja hänen äitinsä ja sisaruksensa asuivat Suomessa eikä hänen mahdollisuuttaan turvautua klaninsa apuun pidetty riittävänä hänen perustarpeidensa turvaamisessa. Täten Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja Ulkomaalaisviraston päätökset ja hylkäsi poliisilaitoksen karkottamisesityksen.

#### **9.4.2 Oikeusturvan ihmisoikeusmyönteinen tulkinta - KHO:2010:27**

Tapauksessa asetus, joka koski kalastusta Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen soveltamisalueeseen kuuluvalla Suomen puoleisella merialueella, ei ollut hallintolainkäyttölain 4 §:n ja 5 §:n mukainen valituskelpoinen hallintopäätös. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin otti huomioon perustuslain 21 §:n, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeuskäytäntöineen ja valittajien aseman asetuksella säädettyjen kalastuksen rajoituksen kohteena olevaan alueeseen ja siellä harjoitettuun kalastukseen nähden, joiden pohjalta valittajilla tuli olla mahdollisuus saada asetuksen soveltamisen lainmukaisuus kohdaltaan kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi. Valitukset kyseisessä tapauksessa kuitenkin asetuksen oikeellisuuden tarkastelun jälkeen hylättiin.

Kyseinen tapaus on sikäli mielenkiintoinen, että Korkein hallinto-oikeus on tukeutunut tulkinnassa Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja soveltamiskäytäntöön ja nimenomaisesti tuonut sen esiin. Korkein hallinto-oikeus lavensi perustuslain oikeusturva pykälän (21 §) koskemaan kyseisessä tapauksessa asetuksen soveltamisen lainmukaisuuden tutkimista. Ratkaisuun vaikutti erityisesti Ihmisoikeustuomioistuimen päätös *Posti ja Rahko v. Suomi* (EIT 24.9.2002) tapauksessa, josta Suomi sai langettavan päätöksen, koska ammattikalastajina toimineilla henkilöillä ei ollut mahdollisuutta saattaa valtiolta vuokraamiinsa lohenkalustuspaikkoihin kohdistuneita rajoituksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa edellytyin tavoin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus toi erityisesti tämän osan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta esiin: Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei taannut pääsyä tuomioistuimeen, joka voisi kumota lainsäätäjän antaman lain tai olla noudattamatta sitä. Euroopan ihmisoikeussopimus tarkoitti turvata käytännöllisiä ja tehokkaita oikeuksia teoreettisten ja näennäisten oikeuksien vastakohtana. Jos asetus, päätös tai muu toimenpide, vaikka sitä ei ole osoitettu muodollisesti kenellekään määrätylle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, pääosin vaikutti sellaisen henkilön tai samanlaisessa asemassa olevan henkilöryhmän yksityisluontoisiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, joko tiettyjen heille ominaisten piirteiden tai heidät kaikista muista henkilöistä erottavan tosiasiallisen tilanteen johdosta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohta saattoi edellyttää, että päätöksen tai toimenpiteen asiasisältö voitiin riitauttaa asianomaisen henkilön toimesta kyseisen kohdan vaatimukset täyttävässä tuomioistuimessa.

Korkein hallinto-oikeus siis lähti tulkinnassaan aluksi tutkimaan oliko asianosaisilla nähtävä olevan valitusoikeus asiassa. Korkein hallinto-oikeus tukeutui asiassa perustuslain 22 §:n ja lähti tarkastelemaan myös vastaavan ihmisoikeusmääräyksen kansainvälistä tulkintakäytäntöä, löytäen

ratkaisun kysymykseen. Lopuksi Korkein hallinto-oikeus vielä tutki asetuksen perustuslain mukaisuuden, löytämättä kuitenkaan perustuslain vastaisuutta. Tapauksessa mielenkiintoista on se, että tuomioistuin on todella hyödyntänyt näkyvästi perustuslain tulkinnassa kyseisen perustuslain säännöksen vastaavaa ihmisoikeussäännöstä ja tästä syntynyttä oikeuskäytäntöä. Tämä siis tukee käsitystä, että perustuslainsäätöjen tulkinnassa tulee huomioida vastaavan säännöksen ihmisoikeuskäytäntöä. Ihmisoikeudet määrittävät pääsääntöisesti kansainvälisesti asetettua kansallisten perusoikeuksien minimitasoa. Tapauksessa oikeusturva oli saanut kansainvälisellä tasolla laajemman sovellusalueen kuin mitä kansallisella tasolla oli nähtävissä, joten oli perusteltua tulkinnalla saada kansallinen säännös vastaamaan kansainvälisen velvoitteen asettamaa tasoa.

### **9.5 Ihmisoikeus suojan taso ja kansainvälisen järjestön jäsenyys**

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin hyväksyi *Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Irlanti* tapauksessa lähtökohdan, jonka mukaan ihmisoikeussopimusta vastaava suoja järjestön piirissä oikeutti noudattamaan asetusta kansallisella tasolla ilman, että sen sopimuksenmukaisuutta tarvitsi yksityiskohtaisesti tutkia. Vastaavalla suojalla tuomioistuin tarkoitti ihmisoikeussopimuksen tarjoamaan suojaan verrattavissa olevaa suojaa. Suoijan riittävyys arvioidaan järjestön oikeusjärjestykseen sisältyvien aineellisten ja menettelyllisten ihmisoikeustakeiden valossa. Tältä osin tehtävä johtopäätös ei ole välttämättä lopullinen, vaan sitä voidaan tarkistaa perustavaa laatua olevien oikeuksien järjestön piirissä nauttivan suojan mahdollisesti muuttuessa. Mikäli suojan taso on olemassa, vallitsee oletus siitä, että noudattamalla järjestön jäsenyydestä aiheutuvia velvoitteitaan sopimusvaltio ei ole toiminut vastoin ihmisoikeussopimusta. Tämä on kuitenkin kumottavissa, mikäli yksittäistapauksessa ihmisoikeussopimuksen mukaisten velvoitteiden osakseen saama suoja on ilmeisen puutteellista.<sup>235</sup> Pellonpään mukaan tapauksen suoranainen ennakkopäätösarvo rajoittuu koskemaan EU:n oikeusjärjestyksen ensimmäistä pilaria eli EY:tä ja sellaisten velvoitteiden täytäntöönpanoa, joihin ei sisälly harkintavaltaa sekä tapaus koski sekundaarioikeutta, eikä näin ollen ulotu primaarioikeuteen tai muihin kansainvälisiin sopimuksiin, joihin jäsenvaltiot ovat erikseen sitoutuneet.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, kohdat 155, 159–165.

<sup>236</sup> Pellonpää, 2005. s. 1239. (Pellonpää 2005 b)

## 10. PÄÄTELMÄT

Perusoikeusmyönteinen laintulkinta eliminoi näennäisen ristiriidan perusoikeuksien ja tavallisen lain välillä, hieman astuen samalla vallanjaolisesti toisen orgaanin tehtävälle ja mahdollisesti ottaen kantaa poliittiseen asiaan, mutta tutkimuksen pohjalta sanoisin, että ongelma ei ole suuri nykyisellä mallillaan sovellettuna. Tarkoituksenahan on kuitenkin turvata perusoikeuksien toteutuminen, joka on perustuslain tasoisena vaateena asetettu koko julkiselle vallalle. Oikeutuksen perusoikeusmyönteinen tulkinta saa oikeuden hierarkiaopista, jonka mukaan perustuslaki ja perusoikeudet kuuluvat ylemmälle tasolle kuin tavalliset lait tai asetukset, oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden periaatteesta sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta. Lisäksi tukea antaa perusoikeuksien arvoulottuvuus. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta varmistaa hierarkiaa, yhtenäisyyttä ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kansainvälistymisen myötä Suomi on sitoutunut muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan unioniin. Nämä tuovat mukanaan omat vaateensa perusoikeuksien tulkintaan. Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan unionin oikeuden perusoikeuksiin liittyvät omat perusoikeusmyönteistä tulkintaa vastaavat käytäntönsä. Ne hieman poikkeavat kotimaisesta mallistamme, mutta perusidea on sama; perusoikeuden ja säännöksen konflikti tulisi ensisijassa poistaa tulkinnan avulla, säännöksen tarkoitusta ja sanamuotoa tulkiten perusoikeusnäkökulman kannalta myönteisellä tavalla. Kansainväliset ihmisoikeudet voi myös nähdä tulkinta-aineistona perusoikeuksien tarkemmassa määrittämisessä, erityisesti koska perusoikeutemme pohjautuvat ihmisoikeuksiin ja Suomi on niiden noudattamiseen sitoutunut. Perus- ja ihmisoikeudet nähdään tärkeiksi arvoiksi, joten niiden toteutumista on pyritty turvaamaan. Demokratiaperiaatteen mukaan kansaa edustavan lainsäätäjän tulisi ohjata edes välillisesti kaikkea julkista toimintaa, joten perusoikeusmyönteisen tulkinnan tulisi tämän vuoksi kuitenkin tukeutua lainsäätäjän ratkaisuihin. Tällöin demokraattinen legitimaatioketju säilyisi ehjänä. Riskinä käytännössä voi olla ajautuminen lainsoveltamisesta lainsäätämisen puolelle. Tätä voi kuitenkin ehkäistä tukeutumalla mahdollisimman pitkälle lainsäätäjän tekemiin ratkaisuihin ja ilmaisemiin kantoihin.

Perusoikeusmyönteistä tulkintaa tehtäessä tulee tulkintaratkaisun aina lähteä lainsäädännöksestä, jota tulkitaan perustuslain kokonaisuuden edellyttämällä tavalla. Lainsäädännöskin tosin tulee huomioida osana omaa normiyhteyttään. Muutoin perustuslaki saisi ylikorostuneen aseman esimerkiksi suhteessa tietyn oikeudenalan yleisiin oppeihin. Lainsoveltamistilanteessa on myös tukeuduttava lainsäädäntövaiheessa tehtyihin ratkaisuihin, sekä lain että perustuslain osalta, johtuen sekä vallanjaolisesta vaateesta, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan saamasta auktoriteettiasemasta

perustuslain tulkitsijana. Perusoikeusmyönteisen tulkinnan tulee perustua edes jollain tasolla ristiriitaiseen säännökseen, esimerkiksi lain tarkoitukseen. Tältä pohjalta lähdetään tutkimaan asiaan vaikuttavia perusoikeusnäkökulmia. Mikäli näitä kahta ei ole mahdollista yhdistää, ei olla enää perusoikeusmyönteisen laintulkinnan alueella. Tulkintaratkaisun epäilyttävyys suhteessa lain sanamuotoon ja tarkoitukseen viitoittaa jo kyseessä mahdollisesti olevan ilmeisen ristiriidan tapaus. Perusoikeusmyönteinen tulkinta ei myöskään saa syrjäyttää sellaista asiantilaa, jota lainsäätäjä on nimenomaisesti tavoitellut. Oikeusvarmuus myös puoltaa tukeutumista lain sanamuotoon perustuvaan tulkintaan. Perusoikeusmyönteisen tulkinnan mallissa tulisi vaihtoehtoisista perustuslain mukaisista vaihtoehdoista valita sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuden toteutumista. Kaikki perusoikeudet eivät kuitenkaan ole absoluuttisia vaan, niitä on mahdollista rajoittaa perusoikeuksien rajoitus edellytysten mukaisesti. Mikäli lainsäätäjän tarkoitus on ollut juuri kyseessä olevan tapauksen kaltaisessa tilanteessa rajoittaa perusoikeutta, tulee tämä huomioida tulkintaratkaisua tehtäessä. Lisäksi optimoinnissa on tärkeä huomioida kokonaisvaltaisen, analyttisen ja tasapainoisen käsittelyn vaatimusta, jotta ei päädyttäisi ratkaisuun, joka turvaa vain yhtä perusoikeutta huomioimatta perusoikeuksia järjestelmänä ja sieltä nousevia muita asian kannalta relevantteja näkökohtia. Myös optimoinnin voi kuitenkin nähdä saavan tietyt rajat esimerkiksi oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden periaatteesta. Lähtökohtana tulkinnassa tulisi siten olla kaikki asianhaarat huomioiva metodi. Tällöin demokratia ja perusoikeudet olisi mahdollista saada yksittäistapauksessa toteutumaan tasapainoisella tavalla, koska sekä lainsäätäjän tekemät ratkaisut että perusoikeudet vaikuttavat tulkinnassa. Toisaalta myös perustuslain mukaisuuden ja perusoikeuksien toteutumisen takaaminen on edellytys demokratian toteutumiselle. Vallanjaollisen ongelmankaan ei voi nähdä aktualisoituvan vakavana jos tulkinta pysyy lainsäätäjän määrittämien ohjeiden puitteissa. Vallanjako ongelma olisi vakava, esimerkiksi mikäli tulkinnalla pyrittäisiin toteuttamaan puolue poliittisia tavoitteita tai määrittämään muutoin yhteiskunnallisia tavoitteita.

Tutkimuksessa esiin tuotu Viljasen esittämä perusoikeusmyönteisen laintulkinnan malli on edelleen ajankohtainen, mutta lisäksi siihen erityisesti eliminointi vaiheeseen velvoitteen tutkia asianhaaroja laajalti. Esimerkiksi rakennussuojelu tapauksesta KKO 2004:26 ja virkasiirtoa koskevasta tapauksesta KHO 2008:25, joissa molemmissa sovellettiin perustuslain 106 §:ää, on huomattavissa, että lainsoveltamistilanteessa ei ainakaan julkituodusti huomioitu kaikkia relevantteja asioita. Erityisesti perustuslain huomioiminen kokonaisuutena on jäänyt huomiotta. Rakennussuojelu tapauksessa Husan viittaamat omaisuudensuojan toinen puoli, yleinen etu, ja perustuslain

määrittämä kaikille kuuluva vastuu kulttuuriperinnöstä jäivät huomioimatta.<sup>237</sup> Virkasiirto asiassa ei mielestäni annettu tarpeeksi merkitystä sille, että kyseessä oli lain vastainen päätös eikä laintarkoitukseen voinut nähdä mahtuvan kiellon valittaa tällaisesta päätöksestä. Tärkeää on perusoikeusmyönteisen tulkinnan tilanteessa harkita asiaa laajalti eri näkökulmista, jotta saadaan mahdollisimman hyvin esille tulkinnassa huomioon otettavat seikat. Hyvin perustellut ja näkyvät argumentit auttavat saamaan selkeyttä tulkintaan ja vahvempia perusteita tulkintaratkaisun hyväksyttävyydelle. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan tilanne tulisi hahmottaa joka kerta uudelleen siihen vaikuttavista seikoista käsin, tukeutumatta liiaksi samankaltaisuus argumentteihin tai tiukkaan sanamuodon mukaiseen tulkintaan. Laaja tapauksen kannalta relevanttien säännösten ja muiden asianhaarojen tutkiminen myös auttaa paremmin hahmottamaan mahdollisen ristiriidan vakavuusastetta ja siten löytämään tapaukseen soveltuvan menettelytavan. Ennen kuin päädytään viimeiseen mahdolliseen ratkaisuun, jona perustuslain 106 §:ää voidaan pitää, tulisi tarkoin selvittää muut mahdolliset vaihtoehdot.

Hallituksen esityksessä 309/1993 vp on todettu perusoikeuksien muotoilulla pyrityn siihen, että ne sopeutuisivat muuttuviin oloihin. Koska perusoikeudet ovat yhteiskunnan perustavia arvoja, niiden tulee vastata yhteiskunnan arvotodellisuutta. Tulkinnassa tulee huomioida lainsäätäjän antamat kannanotot lainsäätämisaikankohdan lisäksi myös tuoreemmista lausumista. Valtiosääntöiset ratkaisumme nykyisellään kuitenkin velvoittavat pysymään lainsäätäjän tekemien ratkaisujen puitteissa. Tiukka sanamuotoon tukeutuva tulkinta perusoikeuskonflikti tilanteessa ei voi tuottaa hyvin perusteltua ratkaisua, varsinkaan jos kyseessä on vanhahko säännös. Lisäksi, koska kansalliset perusoikeutemme suurelta osin pohjautuvat ihmisoikeuksiin, tulee huomioida ihmisoikeuksienkin osalta ajankohtainen käytäntö. Koska tulkinta perus- ja ihmisoikeustilanteissa on dynaamista, on pysyttävä ajan tasalla kehityksessä. Kaikki asianhaarat yksittäistapauksessa huomioiva metodi tulisi olla perusoikeustapauksissa aina lähtökohtana. Tiukkaan lainsäätäjän auktoriteettiin tukeutuva tulkitsija ei välttämättä pysty toteuttamaan perusoikeuksia yksittäistapauksen hetkellä yhteiskunnan arvoratkaisuja vastaavasti. Arvoasetelman muodostamisessa ongelmaksi saattaa ilmaantua se, että arvoasetelma muodostuu tulkintaratkaisua tekevän yksilön käsityksen mukaiseksi. Arvoasetelmaa tuleekin laajalti hakea yhteiskunnasta. Tapauksen yhteydessä tulisi myös arvioida lopputuloksen laatua. Mikäli kyseessä on erittäin laaja muutos, olisi perustellumpaa jättää muutoksen toteuttaminen lainsäätäjälle. Nykyisessä muodossaan lainsäätäjän arvovaltaan nojaava perustuslakikontrolli aiheuttaa ongelmia reagoimiseen

---

<sup>237</sup> Husa, 2004. s. 544—545.

yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin lainsoveltamisen yhteydessä. Perusoikeuksien tehokkaasti toteuttamisen vaateen täysimääräinen toteuttaminen vaatisi tällöin hieman erilaista käytäntöä yksittäistapauksia koskevaan päätöksentekoon. Perusoikeuksia toteuttavan tulkinnan, joka pyrkii tehokkuuteen lain määrittämien rajojen ääriellä tai sivuuttaen ne, tulisi saada päätöksensä tueksi myös lainsäätäjän ajankohtainen, kyseistä tapausta jollain tavalla koskeva, kanta. Tämän hetkinen käytäntö perusoikeusmyönteisen tulkinnan ja perustuslain 106 §:n osalta pääasiassa nojaa siihen, että selvitetään lainsäätäjän tahtoa lainsäädäntöasiakirjoista ja perustuslakivaliokunnan kannanotoista. Ongelmallista tässä on ainakin se, että kyseiset aineistot ovat abstraktilta kannalta muotoiltuja ja saattavat olla vanhahkoja eivätkä siten välttämättä vastaa yhteiskunnan muuttuneita oloja ja tai yksittäistapauksessa muutoin ilmeneviä seikkoja. Oikeuden politisoitumisen ongelma saattaa siten ilmetä muun muassa tämän tyyppisissä tilanteissa, joissa pyritään perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla muuttamaan lainsäädäntöä muuttuneen arvomaailman mukaiseksi.

Kokonaisuudessaan arvioiden perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla on selvästi paikkansa. Perus- ja ihmisoikeudet ovat osa oikeusjärjestelmämme runkoa ja syvärakennetta, joiden tulee nähdä vaikuttavan kaikessa julkisessa toiminnassa. Koska perus- ja ihmisoikeudet ovat muuttuvia, ei ole perusteltua tukeutua tulkintaratkaisussa tiukasti sellaisiin käsityksiin ja tulkintoihin, jotka eivät vastaa nykyhetken todellisuutta. Lainsäädäntövaiheessa perustuslain mukaisuuden tutkiminen on abstraktia, joten kaikki mahdolliset ristiriitatilanteet eivät tule esille. Perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla on tarkoitus paikata erityisesti näitä puutteita.