

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Tiina Katajisto

**Korkeimman oikeuden ja perustuslakivaliokunnan välinen suhde  
-tarkasteltuna ne bis in idem –kiellon avulla**

---

Pro Gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2015

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KATAJISTO, TIINA: Korkeimman oikeuden ja perustuslakivaliokunnan välinen suhde –tarkasteltuna ne bis in idem -kiellon avulla.

Pro Gradu –tutkielma, xiii + s. 88.

Julkisoikeus

Kesäkuu 2015

---

Tutkielman tavoitteena on hahmottaa korkeimman oikeuden ja perustuslakivaliokunnan välistä suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimuksesta tulevan ne bis in idem –kiellon aiheuttamien tulkintaristiriitujen avulla. Ne bis in idem –kielto eli kielto syyttää tai rangaista samasta teosta kahdesti sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklaan. Artiklassa todetaan että, ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ratkaisi oikeustapauksen Zolotukhin v. Venäjä vuonna 2009, jossa se rinnasti hallinnollisessa menettelyssä määrättävän sanktion rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Korkein oikeus käsitteli ensimmäisen ne bis in idem –kieltoa koskevan oikeustapauksen vuonna 2010 ja perusti ratkaisunsa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen silloiseen oikeuskäytäntöön. Perustuslakivaliokunta antoi vuonna 2012 ja 2013 lausunnot, joissa se oli erilaisella kannalla ne bis in idem –kiellon soveltamisesta kuin korkein oikeus. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen jälkeen korkein oikeus muutti tulkintalinjaansa perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaiseksi.

Tehtävässä tutkimuksessa on tarkoituksena selvittää ne bis in idem –kiellon avulla perustuslakivaliokunnan ja korkeimman oikeuden välistä suhdetta. Korkeimman oikeuden ja perustuslakivaliokunnan välisestä suhteesta ei ole säädetty lainsäädännössä, joten tutkimuksessa tehtävät havainnot perustuvat oikeustapausten ja lausuntojen analysointiin.

## Sisällysluettelo

LÄHTEET.....	IV
LYHENTEET .....	XIII
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen .....	1
1.1.1 Euroopan ihmisoikeussopimus.....	1
1.1.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja 7.lisäpyötkirjan 4 artikla .....	3
1.1.3 Hallinnolliset sanktiot .....	7
1.2 Tutkimuksen tarve ja tutkimustehtävän asettaminen .....	11
1.3 Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksen eteneminen .....	16
1.3.1 Tutkimusmetodi .....	16
1.4 Tutkimuksen kulku.....	17
2 KORKEIN OIKEUS JA PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA SUOMEN OIKEUSJÄRJESTELMÄSSÄ.....	19
2.1 Korkeimman oikeuden asema ja tehtävät.....	19
2.1.2 Korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä ohjaavat periaatteet .....	23
2.2 Perustuslakivaliokunnan asema ja tehtävät .....	27
2.2.1 Perustuslakivaliokunnan aseman arviointia .....	30
3 PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN JA KORKEIMMAN OIKEUDEN KÄSITYKSET NE BIS IN IDEM –KIELLON TULKINNASTA.....	33
3.1 Korkeimman oikeuden tekemä ensimmäinen tulkintalinja .....	33
3.1.1 Korkeimman oikeuden tulkintalinja rikosprosessien kesken .....	33
3.1.2 Korkeimman oikeuden ensimmäinen tulkintalinjaus hallinnollisten sanktioiden ja rikosprosessien kesken .....	34
3.1.3 Korkeimman oikeuden linjauksen ongelmat yhdenvertaisuuteen ja perusoikeuksiin.....	42
3.2 Perustuslakivaliokunnan lausunnot ne bis in idem –kiellon soveltamisesta .....	44
3.2.1 Perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 9/2012 vp. ja PeVL 17/2013 vp.....	44
3.3 Korkeimman oikeuden muuttunut oikeuskäytäntö.....	48
3.3.1 Korkeimman oikeuden oikeustapaus KKO 2013:59 .....	48
4 PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO VAI KORKEIMMAN OIKEUDEN ENNAKKOPÄÄTÖS.....	53
4.1 Perustuslakivaliokunnan lausunnon merkitys .....	53
4.1.2 Perustuslakivaliokunnan lausunnot korkeimman oikeuden oikeustapauksen 2013:59 valossa.....	60

4.2 etusijasäännöksen analysointi .....	62
5 KORKEIMMAN OIKEUDEN PREJUDIKAATTIEN SITOVUUS .....	67
5.1 Perustuslakivaliokunnan lausunto korkeimman oikeuden ratkaisun perusteena.....	70
5.1.2 Esimerkki perustuslakivaliokunnan ja korkeimman oikeuden suhteesta .....	73
5.2 Korkeimman oikeuden ja perustuslakivaliokunnan eroavaisuudet EIS:n velvoitteiden noudattamisesta .....	75
5.2.1 EIS:n velvoitteiden turvaaminen EIT:n oikeuskäytäntöä pidemmälle .....	80
6 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	85

# LÄHTEET

## Oikeuskirjallisuus

*Aarnio, Aulis:* Laintulkinnan teoria. WSOY, Juva 1989.

*Autio, Simo:* Kilpailuoikeuden sanktiot ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen rangaistusmäärittely – seuraamusjärjestelmien rajankäyntiä EU:n muuttuvassa oikeustilassa. Edilex 6.6.2012. ([www.edilex.fi](http://www.edilex.fi) 12.2.2015)

*Hakalehto-Wainio, Sivianna:* Strasbourgista Suomeen – Ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ja kansallisella tasolla. Defensor legis 2010/6 s. 747-763.

*Halila, Leena:* Hallinnollisen rikosprosessin piirteistä. Esimerkkinä hallinnolliset seuraamusmaksut – erityisesti öljypäästömaksu. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhla kirja. Edita, Helsinki 2010.

*Hautamäki, Veli-Pekka:* Perustuslakivaliokunta valtiosääntötuomioistuinnäkökulmasta. Lakimies 4/2006, s. 586-607.

*Hautamäki, Veli-Pekka:* Asetusehdotusten ja asetusten perustuslainmukaisuus. Lakimies 4/2007, s. 499-520.

*Heinonen, Olavi:* Oikeustieteen ja tuomioistuinlaitoksen kosketuspintoja. Lakimies 4/2002. s. 618-624.

*Heinonen, Olavi:* Tuomioistuinlaitos turbulenssissa. Lakimies 6-7/1998 s. 954-961.

*Heinonen, Olavi:* Korkeimman oikeuden rooli muuttuvassa ympäristössä. Lakimies 1991. s. 229-240.

*Helenius, Dan:* Ne bis in idem –kiellon rakenne ja ongelmakohdat viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa. Defensor Legis 6/2010. s. 764-777.

*Husa, Jaakko:* Non liquet?, Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2004.

*Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo:* Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen. Talentum, Helsinki 2014.

*Hämäläinen, Erkki:* Tuomioistuinelaitoksen rakenteen kehittämisenäkymistä. Lakimies 7-8/2000, s. 1286-1294.

*Jokela, Antti:* Oikeudenkäynnin perusteet. Talentum, Helsinki 2005.

*Jyränki, Antero:* Lakien laki. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1989.

*Jyränki, Antero:* Valta ja vapaus. 3. uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2003.

*Jyränki, Antero – Husa, Jaakko:* Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus, Hämeenlinna 2012.

*Karhu, Juha:* Dialoginen oikeus – Esimerkkinä keskustelu julkisen vallan käytöstä sopimusvelvoitteiden rajana yksityisessä pysäköinninvalvonnassa. Defensor Legis 4/2011. s.526-532.

*Karhu, Juha:* Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. Lakimies 5/2003. s. 789-807.

*Keinänen, Anssi – Wiberg, Matti:* Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokuntana ja asiantuntijoiden kuulijana. Oikeus 2012/1 s. 86-106.

*Kiiski, Kimmo:* Hallinnollinen sanktiointi. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan väitöskirja 2011.

*Koskelo, Pauliine:* Perusoikeusjärjestelmän ongelmakohtia kansallisen lainkäyttäjän näkökulmasta. Teoksesta Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha: Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Vantaa 2012. s. 95-123.

*Kulla, Heikki:* Hallintomenettelyn perusteet. 6. uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2003.

*Kulla, Heikki:* Sanktionluonteisen hallintoasiat: tunnusmerkkejä ja rajausperusteita. Teoksessa juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 - 2/6 – 2008. s. 325-335. Joensuun yliopisto 2008.

*Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta – erityisesti julkisoikeuden alalla. Edita, Helsinki 1990.

*Lappalainen, Juha – Frände, Dan – Koulu, Risto:* Tuomioistuimet. Teoksessa Dan Frände– Erkki Havansi – Dan Helenius – Risto Koulu – Juha Lappalainen – Heidi Lindfors – Johanna Niemi – Jaakko Rautio – Jyrki Virolainen :Prosessioikeus. Oikeuden perusteokset. 4. uudistettu painos. SanomaPro, Helsinki 2012. s. 235–398.

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

*Lavapuro, Juha:* Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2010. (2010a)

*Lavapuro, Juha:* Perustuslakivaliokunta perustuslain vartijana. Teoksessa: Perustuslakihaasteet (Toim. Matti Wiberg) s. 77-117. Edita, Helsinki 2010. (2010b).

*Lavapuro, Juha:* Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen noudattamien tulkintaperiaatteiden kansallisesta sovellettavuudesta. Defensor Legis 4/2011. s. 456-479.

*Lavapuro, Juha:* Ihmisoikeuskulttuurin murrokset? Eräitä kvantitatiivisia havaintoja korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä tapahtuneista muutoksista v. 1976–2010. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta. Julkaistu Edilexissä 19.1.2012. ([www.edilex.fi](http://www.edilex.fi) 20.1.2015).

*Leppänen, Tatu – Välimaa, Asko:* Muutoksenhaun pääpiirteet. Prosessioikeuden julkaisuja 2. Helsingin yliopisto. Rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitos. Helsinki 1997.

*Matikkala, Jussi:* Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Edita, Helsinki 2010.

*Myrsky, Matti:* Tarvitsemme oikeuslähdeoppeja? Oikeus 39/2010. s. 50-53.

*Myrsky, Matti – Linnakangas, Esko:* Verotusmenettely ja muutoksenhaku. Talentum, Helsinki 2007.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Talentum, Helsinki 2003.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Talentum, Helsinki 2007.

*Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum, Helsinki 2011.

*Määttä, Tapio:* Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomarinideologiassa. Julkaistu teoksessa Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta Jyrki Talan juhla-kirja. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2011. Julkaistu Edilexissä 27.1.2012. ([www.edilex.fi](http://www.edilex.fi) 14.2.2015).

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

*Ojanen, Tuomas:* Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalismin Akilleen kantapää? Lakimies 7-8/2009. s. 1106-1124.

*Ojanen, Tuomas:* Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa. Defensor Legis 4/2011. s.442-455.

*Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin:* Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallber, Pekka – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka – Ojanen, Tuomas –Scheinin, Martin: Perusoikeudet. Talentum, Helsinki 2011. s. 170–195.

*Paso, Mirjami:* Viimeisellä tuomiolla. Suomen korkeimman oikeuden ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkopäätösten retoriikka. Helsingin Kamari oy, Helsinki 2009.

*Olsson, Curt:* Om rättsutveckling genom dom, Lakimies 1984, s. 1182-1201.

*Pellonpää, Matti:* Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EY:n tuomioistuimen vaikutuksista Suomen valtiosäännön kannalta. Teoksessa Kanninen, Heikki – Koskinen, Hannu – Rosas, Allan – Sakslin, Maija – Tuori, Kaarlo: Puhuri käy – Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Edita, Helsinki 2009.

*Pellonpää, Matti:* Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansallisen oikeuden kehitys – haittaa vai hyötyä? Lakimies 7-8/2009, s.1125-1140.

*Pellonpää, Matti:* Kontrolldichte des Grund- und Menschenrechtsschutzes in mehrpoligen Rechtsverhältnissen aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. EuGRZ 2006, s. 483–486. Luettu 10.4.2015.



*Pellonpää, Matti – Gullans, Monica: Zolotukhin –linjaus kansallisten tuomioistuinten koetinkivenä. Defensor legis N:o 4/2011. s. 412-430.*

*Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5. uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2012.*

*Pölönen, Pasi: Tuomioistuinten valvonnan kehityksestä ja nykytilasta. Lakimies 7-8/2005, s.1103-1119.*

*Raitio, Juha: Suhteellisuusperiaate eurooppaoikeudessa. Defensor Legis 2/2005. s. 357-366.*

*Rautiainen, Pauli: Moninaisuudessaan yhtenäinen Eurooppa: konsensusperiaate ja valtion harkintamarginaalioppi. Lakimies 6/2011 s. 1152–1171.*

*Riekkinen, Pekka: Ihmis- ja perusoikeudet: onko skepsis mielekäästä? Julkaistu teoksessa Oikeus - kulttuuria ja teoriaa, Juhlakirja Hannu Tolonen (Toim.. Turun oikeustieteellinen tiedekunta 2005.*

*Saarnilehto, Ari: Maantapa, ennakkopäätös ja valituslupa. Teoksessa Tala, Jyrki – Wikström, Kauko: Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. s. 201-216. Turun oikeustieteellinen tiedekunta 2005.*

*Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Talentum, Helsinki 2000.*

*Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2011. Talentum, Helsinki 2011.*

*Saraviita, Ilkka: Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä. Teoksessa Liisa Nieminen: Perusoikeudet Suomessa, Helsinki 1999 s. 29–71. <http://personal.inet.fi/tiede/ilkka.saraviita/valiokunnanrooli.htm> luettu 10.3.2015)*

*Sasi, Kimmo: Asiantuntijat perustuslakivaliokunnan työssä. Teoksessa: Hidén, Mikael: Juhlajulkaisu 1939-7/12-2009. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2009. s. 153-166.*

*Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki 2001.*

*Stroor, Håkan:* Oikeusasiamiehen esittämä arvostelu –rangaistus vai ohjausta? (<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=yi04110163531572&cmd=download> luettu 10.2.2015).

*Suviranta, Outi:* Perustuslakivaliokunta ja perustuslain ainoa oikea tulkinta. Lakimies 1/2006. s. 87-88.

*Syrjänen, Jussi:* Tuomarin harkinnan rajat – irti legalismin taakasta. Teoksessa Lohi, Tapani: Oikeustiede–Jurisprudentia XLV:2012. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry. Helsinki 2012. s. 335–391.

*Tallroth, Paulina:* Kuka valvoo oikeuksiamme? Perusoikeuksien valvontaelimet Suomessa ja keskustelu valtiosääntötuomioistuimessa. Unigrafia, Helsinki 2012.

*Tolonen, Hannu:* Oikeuslähdeoppi. Talentum, Vantaa 2003.

*Tulokas, Mikko:* Korkein oikeus prejudikaattituomioistuimena. Julkaistu teoksessa Maaliskuun 25 päivän rahasto 100 vuotta. Julkaistu Edilexissä 11.7.2007. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2007. ( [www.edilex.fi](http://www.edilex.fi) 10.1.2015).

*Tuori, Kaarlo:* Oikeuden ratio ja voluntas. Talentum, Helsinki 2007.

*Viljanen, Jukka:* Euroopan ihmisoikeussopimus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Oikeustiede-Jurisprudentia 2005:XXXVIII. s. 461-520.

*Viljanen, Veli-Pekka:* Eurooppalaistuminen valtioiden välisissä suhteissa. Lakimies 7-8/2003. s. 1169-1183.

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

*Viljanen, Veli-Pekka:* Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus. Turun oikeustieteellisen tiedekunnan juhlaulkaisu N:o 16. 2005. s.309-323. Luettu 20.3.2015.

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

*Vuorela, Miikka:* Kaksoisrangaistavuuden kielto ja osallisuus rikokseen. Defensor Legis 5/2014. s.764-775.

*Wiberg, Matti:* Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. Lakimies 6/2003, s. 967-991.

*Wikström, Kauko:* Millä tavalla perustuslaki ohjaa muuta lainsäädäntöä? Julkaistu teoksessa Jyrki Talan juhlaKirja: Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2011. Julkaistu Edilexissä 24.1.2012. ([www.edilex.fi](http://www.edilex.fi) 15.1.2015).

*Vähätalo, Tuukka-Tapani:* Ne bis in idem –kielto ja rinnakkaisen vireillöolon merkitys EIS:n järjestelmässä. Defensor Legis 1/2012. s. 73-91.

### **Kansalliset virallislähteet:**

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 7/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi korkeimmasta oikeudesta.

HE 110/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 79/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 191/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 54/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 57/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 9/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 7/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä tullin- tai veronkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 23/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

## **Oikeuskäytäntö**

### **Käräjäoikeus:**

Rovaniemen KO 8.5.2007.

### **Korkein oikeus:**

KKO 1992:116

KKO 1999:36

KKO 2000:37

KKO 2003:30

KKO 2010:45

KKO 2010:46

KKO 2010:82

KKO 2013:59

KKO 2014:94

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:**

Engel ym. v. Alankomaat 8.6.1976

Janosevic v. Ruotsi 23.7.2002

Jussila v. Suomi 23.11.2006

Zolotukhin v. Venäjä 10.2.2009

Ruotsalainen v. Suomi 16.6.2009

Tomasovic v. Kroatia 18.10.2011

Glantz v. Finland 20.5.2014

Häkkä v. Finland 20.5.2014

Nykänen v. Finland 20.5.2014

Pirttimäki v. Finland 20.5.2014

Kiiveri v. Finland 10.2.2015

Österlund v. Finland 10.2.2015

Boman v. Finland 17.2.2015

### **Muut:**

Korkeimman oikeuden tiedote 12.12.2014

(<http://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2014/12/korkeinoikeuseipoistae-ikapuralainvoimaisiaveropetostuomioitanebisinidem-kiellonmuuttunuttatulkintaedeltavaltaajalta.html>)

Ulkoasianministeriön lehdistötiedote 120/2014 20.5.2014.

(<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=306452&contentlan=1&culture=fi-FI>)

## LYHENTEET

EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990)
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
HM	Hallitusmuoto
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KP-sopimus	Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (8/1976)
OK	Oikeudenkäymiskaari 4/1734
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki 731/1999
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
SopS	Suomen säädöskokoelman (asetuskokoelman) sopimussarja
VP	Valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen

### 1.1.1 Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedomson, SopS 18–19/1990) ollut Suomessa voimassa jo yli 20 vuotta. Suomi ratifioi EIS:n vuonna 1990<sup>1</sup>. Suomi on siihen liittyessään sitoutunut toteuttamaan ihmisoikeussopimuksessa turvatut oikeudet<sup>2</sup>. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset täydentävät monin tavoin kotimaista perusoikeusjärjestelmää. Ajatusta kansallisesta perusoikeusjärjestelmästä ja kansainvälisestä ihmisoikeussopimusjärjestelmästä toistensa täydennyksinä ilmentävät myös ihmisoikeussopimukset, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 53 artikla, joka kieltää käyttämästä sopimusta perusteena rajoittaa kansallisesti tai kansainvälisesti muutoin turvattuja oikeuksia.<sup>3</sup>

Suomessa on jo pitkään korostettu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja kansallisten perusoikeussäännösten tulkinnallista harmonisointia etenkin, kun kansainväliset ihmisoikeussopimukset olivat keskeisinä esikuvina vuoden 1995 perusoikeusuudistukselle.<sup>4</sup> Harmonisointi ulottuu tarpeeseen ottaa huomioon kansainvälisten valvontaelinten käytäntö, jolla on keskeinen merkitys ihmisoikeussopimusten sisällön määräytymisessä. Tässä yhteydessä on tärkeää korostaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisujen ohella yleisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisujen tai muiden kannanottojen merkitystä. Sitoutumalla ihmisoikeussopimukseen ja tunnustamalla ihmisoikeussopimusten valvontaelinten toimivallan Suomi on osaltaan hyväksynyt sen, että ihmisoikeussopimusten ”oikea” sisältö täsmentyy niiden valvontaelinten käytännössä.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Rautiainen 2011, s. 1152 ja Viljanen 2003, s. 1169.

<sup>2</sup> Hakalehto – Wainio 2010, s. 748.

<sup>3</sup> Ojanen 2011, s. 443.

<sup>4</sup> Ks. esim. Ojanen – Scheinin 2011, s. 185–191.

<sup>5</sup> Ojanen 2011, s. 444.

Suomi on omaksunut dualistisen<sup>6</sup> perusmallin kansainvälisten sopimusten ja valtiosisäisen oikeuden välisen suhteen osalta. Perustuslain säännöksistä ja näitä koskevasta vakiintuneesta käytännöstä johtuu, että eduskunnan on paitsi hyväksyttävä myös saatettava lailla voimaan Suomea sitomaan tarkoitetut kansainväliset sopimukset, sikäli kuin ne sisältävät "lainsäädännön alaan" kuuluvia määräyksiä<sup>7</sup>. Lainsäädännön alaan kuuluvilta osin EIS ja lisäpöytäkirjat ovat Suomessa voimassa eduskuntalain tasoisena säädöksenä. Koska muun muassa perustuslakivaliokunnan lausuntoa vasten voidaan pitää selvänä, että ainakin yksittäisiä oikeuksia ja vapauksia määrittelevät artikkelit kuuluvat lainsäädännön alaan, voidaan käytännön tilanteita silmällä pitäen sanoa, että sopimus on valtiosisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä. Edellä lausuttu tarkoittaa, että sopimusta voidaan ja tulee soveltaa lakina käytännön viranomais- ja tuomioistuintoiminnassa. Tämä ei kuitenkaan merkitse, etteikö tällaisessa suorassa soveltamisessa voisi ilmetä ongelmia. Erityisesti on syytä korostaa, että sopimus on voimassa tavallisen eduskuntalain tasolla. Blankettilain hyväksyminen supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ei suinkaan korottanut sopimusta perustuslain tasolle.<sup>8</sup>

EIS:n sisältyvän toissijaisuusperiaatteen mukaan sopimukseen sisältyvät oikeudet tulee turvata ensisijaisesti kansallisella tasolla. Lähtökohdan mukaan ihmisoikeusloukkauksen kohteella on oltava oikeus saada väitetty loukkaus käsitellyksi kansallisessa lainkäyttöelimestä sekä mahdollisuus saada korvausta ihmisoikeusloukkauksesta. EIS:n toteuttaminen kansallisella tasolla on pitkä prosessi. Valitusten kohteena oleva valtio – hallintoviranomaiset, tuomioistuimet ja lainsäätävä – ei ehkä ole vielä täysin valmis ihmisoikeussopimuksen mukanaan tuomiin syville oikeuskulttuuriin ulottuviin muutoksiin. EIT:n toteamat ihmisoikeusloukkaukset eivät ole tosin enää pitkään aikaan tulleet Suomelle yllätyksenä ja ylimmät laillisuusvalvojat ovatkin kiinnittäneet niihin toistuvasti huomiota. Suomen liittyessä EIS:n myös ihmisoikeusloukkauksen perusteella suoritetun vahingonkorvauksen määrääminen oli jo vakiintunut käytäntö EIT:ssä.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Valtiosisäisen oikeusjärjestyksen ja kansainvälisen oikeuden erillisyyttä korostavissa dualistisissa järjestelmissä tarvitaan erillinen lainsäädäntötoimi, jotta kansainvälisen oikeuden tasolla velvoittavat sopimusmääräykset tulisivat osaksi valtiosisäistä oikeutta ja sovellettaviksi käytännön ratkaisutoiminnassa. Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 48.

<sup>7</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 58.

<sup>8</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 64.

<sup>9</sup> Hakalehti – Wainio 2010, s. 748.



### 1.1.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja 7.lisäpöytäkirjan 4 artikla

EIT valvoo EIS:n noudattamista. Jokaisella sopimusvaltiossa asuvalla on oikeus kansalliset muutoksenhakukeinot ensin käytettyään, valittaa asiasta vielä EIT:n. Jos EIT toteaa ratkaisussaan jäsenvaltion syyllistyneen sopimusloukkaukseen, se ei muodollisesti johda muuhun kuin loukatulle maksettavan hyvityksen määräämiseen. EIT:n päätökset eivät tämän nojalla kuitenkaan ole sopimusvaltiossa suoraan täytäntöön pantavissa, mutta sopimusvaltiolla on velvoite löytää keinot yksittäistapausta koskevan päätöksen noudattamiseksi. Suomessa korkein oikeus (KKO) sekä korkein hallinto-oikeus (KHO) ovat käyttäneet paljon oikeuslähteenä EIS:n oikeuskäytäntöä. Näin ollen voidaan todeta EIS:n ratkaisuilla olevan myös tosiasiallinen ennakkopäätösvaikutus oikeusjärjestelmässämme.<sup>10</sup>

Tuomioistuimen tehtävät ja toimivaltuudet liittyvät ennen muuta EIS:ta koskeviin valitusasioihin. Oikeudenkäyntimenettely voi käynnistyä valtiovalituksen (EIS 33 artikla) tai yksilövalituksen (EIS 34 artikla) kautta. Tuomioistuimen tehtäviin ja toimivaltuuksiin myös kuuluu ministerikomitean pyynnöstä antaa neuvoa-antavia lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä, jotka koskevat EIS:n tulkintaa. Neuvoa-antavat lausunnot eivät kuitenkaan saa käsitellä yleissopimuksen "I osassa ja sen pöytäkirjoissa määriteltyjen oikeuksien ja vapauksien sisältöä tai laajuutta, tai muita kysymyksiä, joita tuomioistuin tai ministerikomitea saattavat joutua harkitsemaan yleissopimuksen nojalla vireillepannun oikeudenkäyntimenettelyn seurauksena" (EIS 47 artikla).<sup>11</sup>

EIT ratkaisi suuressa jaostossa 10.2.2009 tapauksen *Sergey Zolotukhin v. Venäjä*, joka sai osakseen suurta huomiota Suomessa. Oikeustapauksessa oli kyse siitä, voidaanko samaa tosiasiallista tekoa tutkia sekä hallinnollisessa että rikosprosessuaalisessa menettelyssä loukkaamatta EIS:n 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklassa ilmaistua *ne bis in idem*-kieltoa. EIT ratkaisi saman vuonna (16.6.2009) Suomea koskevan tapauksen *Ruotsalainen v. Suomi*, jossa pohdittiin myös *ne bis in idem*-kiellon soveltamista. EIT:n antamat tuomiot saivat niin lainsoveltajat, lainsäätäjän, oikeusavustajat kuin tutkijat varpailleen Suomessa.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 328-329.

<sup>11</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 150-151.

<sup>12</sup> Ks. Esim. Helenius 2010.

Latinankielinen *Ne bis in idem* –kielto eli syyttää tai rangaista kahdesti samasta asiasta sisältyy EIS:n 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklaan. Artiklassa todetaan, että ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyjen mukaisesti.<sup>13</sup> Lisäksi artiklassa sanotaan, että ”edellisen kappaleen määräykset eivät estä ottamasta juttua uudelleen tutkittavaksi asianomaisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti, jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen”.<sup>14</sup>

Kaksoisrangaistuksen kielto on prosessioikeudellinen oikeusperiaate ja yleismaailmallinen ihmisoikeus, joka on määritelty useassa muussakin Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa<sup>15</sup>. Kaksinkertaisen rangaistuksen kielto sisältyy myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen<sup>16</sup> 14 artiklan 7 kappaleeseen<sup>17</sup>. ”Ketään ei saa tutkia tai rangaista uudelleen rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti tuomittu syylliseksi tai vapautettu asianomaisen maan lain ja oikeudenkäyntijärjestyksen mukaisesti.”<sup>18</sup> sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54 artiklaan ” Henkilöä, jota koskevassa asiassa sopimuspuoli on antanut lainvoimaisen tuomion, ei voida syyttää samasta teosta toisen sopimuspuolen toimesta edellyttäen, että tämä henkilö on tuomion saatuaan suorittanut rangaistuksensa tai parhaillaan suorittaa sitä taikka että sitä ei voida tuomion antaneen sopimuspuolen lain mukaan enää suorittaa.”<sup>19</sup> Lisäksi *ne bis in idem* -kielto on sisällytetty Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50. artiklaan<sup>20</sup> ”Ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti.”<sup>21</sup>

*Ne bis in idem* -kielto (kaksoisrangaistavuuden kielto; ”ei kahdesti samassa asiassa”) on ollut viime aikoina paljon esillä, sillä Suomessa on ilmennyt, ettei kaksiraiteinen järjestelmämme veroasioissa ole EIS:n näkökulmasta ongelmaton. KKO on

---

<sup>13</sup> Halila 2010, s. 209-210.

<sup>14</sup> EIS:n 7.lisäpöytäkirja 4.artikla.

<sup>15</sup> Vuorela 2014, s. 765.

<sup>16</sup> SoPS 8/1976.

<sup>17</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanilta 2012, s. 916.

<sup>18</sup> SoPS 8/1976 14 artikla 7 kappale.

<sup>19</sup> SoPS 23/2001, 54 artikla.

<sup>20</sup> Pellonpää – Gullans 2011, s. 413.

<sup>21</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja 50 artikla.

ennakkopäätöksissään KKO 2010:45, KKO 2010:46 ja KKO 2010:82 omaksunut kannan, että lopullinen päätös veronkorotuksesta voi estää veropetosyytteen käsittelyn, mutta kaksoisrangaistavuuden kieltö ei sovellu tilanteeseen, jossa ensin aloitetussa prosessissa annettu sanktio tulee lopulliseksi vasta jälkimmäisen prosessin kuluessa tai sen jälkeen. Näissä tilanteissa on siis KKO:n mukaan edelleen mahdollista rangaista kahdesti, vaikka EIS:n sanamuoto näyttäisi tämän kieltävän.<sup>22</sup>

Ne bis in idem -kieltoa koskeva periaate on rajattu koskemaan kansallista tasoa. Näin ollen henkilöä ei saa saattaa uuden rikosprosessin kohteeksi valtiossa, jossa hänet on jo lainvoimaisella päätöksellä tuomittu tai vapautettu kysymyksessä olevasta rikoksesta. Ne bis in idem -kielto tarkoittaa nimenomaan, että lainvoimainen päätös joko rikossyyttestä tai veronkorotuksesta estää antamasta samoihin tosiseikkoihin perustuvaa seuraamusta myöhemmässä menettelyssä.<sup>23</sup> Ne bis in idem -kielto ei siis estä, että samasta teosta seuraa kahden erilaisen seuraamuksen yhdistelmä<sup>24</sup>.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämät määräykset ovat tyypillisesti yleisluontoiseen ja korostuneen tulkinnanvaraiseen muotoon kirjoitettuja. Tiedossa on, että tämä johtaa tulkinnan ja niin muodin myös aiemman tulkintakäytännön korostumiseen ihmisoikeuksia koskevassa soveltamiskäytännössä. Kirjoitusasun avoimuuden ohella ihmisoikeuksien tulkinnanvaraisuutta näyttää lisäävän myös se, että niiden katsotaan yleensä niin ilmaisevan kuin edellyttävänkin perustavanlaatuisia arvoratkaisuja. Ihmisoikeuksien rajoitettavuusarvioinnissa joudutaan tyypillisesti punnitsemaan oikeuksien suhdetta painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin.<sup>25</sup>

Harkittaessa sitä, onko kysymys kahteen kertaan syyttämisestä tai rankaisemisesta ”sama asia”-käsitteellä on keskeinen merkitys<sup>26</sup>. Tutkittaessa oikeuskäytäntöä on huomattavissa, että asian tulkinnasta ei ollut selkeää yhtenäistä linjaa vielä vuonna 2010 niin kansallisilla tuomioistuimilla kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimellakaan.

Kansallisessa tulkintakäytännössä on ollut ongelmana se, että rinnastetaanko hallinnolliset sanktiot rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Kansallisessa tulkintakäytännössä ei aiemmin hallinnollisten sanktioiden ole katsottu rinnastuvan

---

<sup>22</sup> Vähätalo 2012, s. 73.

<sup>23</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 916-918.

<sup>24</sup> KKO:n tiedote 12.12.2014.

<sup>25</sup> Lavapuro 2011, s. 467.

<sup>26</sup> Pellonpää – Gullans 2011, s. 413.

rikosoikeudellisiin rangaistuksiin, mutta EIT taas on katsonut osan hallinnollisista sanktioista rinnastuvan rikosasioiksi, kuten esimerkiksi veronkorotukset. EIT:n tulkintakäytäntö on nostanut esille kysymyksen siitä, tuleeko näihin rikosoikeudellisiin sanktioihin rinnastettaviin hallinnollisiin sanktioihin soveltaa myös rikosprosessia koskevia periaatteita. Lisäksi problematiikkaa on aiheuttanut se, että missä määrin näitä rikosoikeudellisia periaatteita tulee soveltaa hallinnollisiin sanktioihin. Erityisesti veronkorotusten kohdalla KKO on joutunut arvioimaan, miten *ne bis in idem* –kieltoa tulisi soveltaa niihin. *Ne bis in idem* –kieltoa koskeva tulkinnallinen ongelma on liittynyt erityisesti siihen, että mistä kohtaan katsotaan kieltoa koskevan estevaikutuksen alkavan veronkorotuksia määrättäessä ja tulisiko veronkorotusten kohdalla soveltaa *lis pendens* –periaatetta<sup>27</sup>, jota sovelletaan vain rikosprosessien kesken.

EIS on vakiinnuttanut harkintavaltaa käyttäessään niin sanotut Engel –kriteerit helpottamaan arviointia siitä voidaanko teko tai laiminlyönti katsoa rikosasiaksi ja milloin seuraamus on rangaistusluontoinen<sup>28</sup>. Tämä ei kuitenkaan estä kumulatiivista soveltamista niissä tapauksissa, joissa jokaista yksittäistä kriteeriä erikseen tarkastellen ei voida tehdä selvää päätelmää<sup>29</sup>.

Engel –kriteerit muodostuvat kolmesta määritelmästä, joista jo yhdenkin täytyessä voidaan katsoa rikosoikeudellisen seuraamuksen olevan kyseessä. Ensimmäinen kriteeri edellyttää *teon luonnehdintaa kansallisessa laissa*. EIT katsoo teon täyttävän rikosoikeudelliset piirteet, jos se on määritelty kansallisessa laissakin rikokseksi. Toisen kriteerin kohdalla arvioidaan *teon laatua suhteessa rangaistuksen laatuun*, eli voidaanko katsoa teon olevan mahdollinen kenen tahansa tekemäksi. Kolmanneksi *seuraamuksen luonne ja ankaruuden aste* edellyttävät harkintaa siitä, onko seuraamuksen tarkoitus toimia rangaistuksena ja pelotteena. Jos teko voidaan katsoa rangaistusluonteiseksi, on kyse rikosoikeudellisesta seuraamuksesta johon EIS:n 6 artikla soveltuu.<sup>30</sup> Vapaudenmenetyksen katsotaan yleensä viittaavaan siihen, että menettely kuuluu EIS:n 6 artiklan alaisuuteen, kun taas tyypillisten kurinpitörangaistusten päinvastaiseen. Lievä seuraamus ei kuitenkaan estä pitämästä

---

<sup>27</sup> Vireilläolovaikutus.

<sup>28</sup> Autio 2012, s. 10 ja Engel ym. v. Alankomaat 1976.

<sup>29</sup> Stoor, s. 63.

<sup>30</sup> Autio 2010, s. 10 ja KKO 2010:45.

sanktiota rikosoikeudellisena.<sup>31</sup> Esimerkiksi tapauksessa Jussila vastaan Suomi (2006)<sup>32</sup>, sanktioksi määrättiin 308 euron veronkorotus.<sup>33</sup>

### 1.1.3 Hallinnolliset sanktiot

Tutkimuksessa oleellisina käsitteinä ovat ne hallinnolliset sanktiot, jotka voidaan rinnastaa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Hallinnollisten sanktioiden joukko on epäyhtenäinen, joten näen oleellisena pohjustaa hieman käsitettä.

Hallinnollisia sanktioita käytetään hallintovalvonnan keinoina. *Olli Mäenpää* luonnehtii hallinnolliset sanktiot ”hallintoviranomaisen hallintomenettelyssä määräämiksi rangaistusluonteisiksi seuraamuksiksi lainvastaisesta menettelystä.”<sup>34</sup> Hallinnolliset sanktiot ovat valituskelpoisia hallintopäätöksiä<sup>35</sup> ja niiden tarkoitus on toimia yksityisiin kohdistuvan hallinnon valvonnan keinoina sekä ennaltaehkäistä yksityisten lainvastaista käyttäytymistä. 2000- luvulla EU- ja EY- oikeuden myötä hallinnollisten sanktioiden määrä on lisääntynyt rikosoikeuden rinnalla<sup>36</sup> ja näin ollen sijoittuvat hallinto-oikeuden ja rikosoikeuden raja-alueelle.

Hallinnolliset sanktiot ovat rangaistuksen luonteisia seuraamuksia ja niiden tarkoituksena on turvata oikeusjärjestyksen toteutuminen. Sanktioiden käyttö sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä<sup>37</sup>, joten toimivalta kuuluu perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan vain viranomaisille. Hallinnollisten sanktioiden suhdetta rikosoikeudelliseen rangaistukseen ei ole useinkaan täsmennetty lainsäädännössä eikä sen sääntely ole ollut lainsäädännössä yhtenäistä. Esimerkkejä hallinnollisista sanktioista ovat seuraamusmaksut, veron-, maksun- ja tullinkorotukset sekä tehottomuusseuraamus, julkinen huomautus tai julkinen varoitus.

Hallinnollisilla sanktioilla on tarkoituksena suojata yhteisöllisiä ja hallinnollisia etuja<sup>38</sup>. Hallinnolliset sanktiot muodostavat heterogeenisen joukon, eikä niitä ole Suomen

---

<sup>31</sup> Stoor, s.63.

<sup>32</sup> Jussila v. Suomi 23.11.2006.

<sup>33</sup> Jussila v. Suomi 2009.

<sup>34</sup> Mäenpää 2003, s. 132-133.

<sup>35</sup> Mäenpää 2007, s. 425.

<sup>36</sup> Kiiski 2011, s. 36.

<sup>37</sup> PeVL 57/2010 vp., s 5/1.

<sup>38</sup> Kiiski 2011, s. 29.

oikeusjärjestyksessä määritelty yhtenäisesti laissa<sup>39</sup>. Ne eroavat toisistaan muun muassa vastuusubjektin, vastuun edellytysten ja vastuuvapausperusteiden sekä mittaamisperusteiden osalta suhteessa rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Samoin eroavaisuuksia on vanhenemisen ja vastuun prosessuaalisen toteuttamisen suhteen.<sup>40</sup>

Hallinnollisia sanktioita, jotka ovat rangaistusluonteisia, on välillä vaikea erottaa velvoittavista tai rajoittavista hallintopäätöksistä<sup>41</sup>. Velvoittava tai rajoittava hallintopäätös eroaa hallinnollisista sanktioista sen luonteensa vuoksi. Velvoittava tai rajoittava hallintopäätös ei sisällä rangaistustarkoitusta. Lähtökohtana voidaan pitää, että hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia, jotka määrätään lainvastaisen toiminnan tai laiminlyönnin seurauksena ja joiden tavoite on rankaiseminen ja ennaltaehkäisy, pidetään EIS:n 6 artiklan rikoshaaraan kuuluvina rangaistuksina.

Samoin on asia, jos seuraamukselle ei ole säädetty enimmäismäärää. Viimeksi sanottu ei kuitenkaan toimi käänteisesti eli se, että maksulle on katto ei tarkoita, etteikö se voisi olla rangaistusluonteinen. Seuraamuksen rangaistusluonteisuus ratkeaa soveltamalla Engel -kriteereitä. Koska arviointi tehdään näitä kriteereitä käyttäen, ei ole mahdollista määrittää hallinnollisten taloudellisten seuraamusten rahamääräistä alarajaa, jonka ylittäviä seuraamuksia pidettäisiin rangaistusluonteisina. Voidaan pitää myös lähtökohtana, että rangaistusluonteisia seuraamuksia sisältyy useisiin muihinkin kuin verotusta koskeviin lakeihin, kuten kilpailunrajoituksista annettuun lakiin (480/1992), viestintämarkkinalakiin (393/2003), Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008), ulkomaalaislakiin (301/2004) ja ylikuormamaksusta annettuun lakiin (51/1982). Lisäksi EU-oikeuden seuraamusjärjestelmä perustuu hallinnollisiin sanktioihin, joista suuri osa rinnastuu rangaistusluonteisiin seuraamuksiin.<sup>42</sup>

Seuraamusmaksujen lisäksi tyypillisiä hallinnollisia sanktioita ovat veron-, maksun- ja tullinkorotukset. Laki verotusmenettelystä (1558/1995) 32 § määrittelee veronkorotuksen perusteet. Pääsääntöisesti laissa on myös määritelty maksujen ja korotusten suuruudet, kuitenkin jättäen harkintavaltaa viranomaiselle.

Oikeuskirjallisuudessa hallinnollisten sanktioiden käsitteen määrittely on ollut hyvin yhdenmukaista. *Olli Mäenpään* lisäksi esimerkiksi *Heikki Kulla* on määritellyt

---

<sup>39</sup> Kiiski 2011, s. 16.

<sup>40</sup> Matikkala 2010, s. 234 ja Kiiski 2011, s. 29.

<sup>41</sup> Autio 2012, s. 5.

<sup>42</sup> Pellonpää – Gullans 2011, s. 419.

hallinnolliset sanktiot seuraamukseksi lakiin perustuvan julkisoikeudellisen velvollisuuden rikkomisesta tai laiminlyönnistä, jota käytetään muun muassa, kun rikosoikeudellista seuraamusta menettelyineen pidetään tekoon nähden tarpeettoman jäykkänä ja ankarana<sup>43</sup>. *Jussi Matikkala* määrittelee hallinnolliset sanktiot sanktionluonteisiksi seuraamusmaksuiksi, jotka ovat hallinnollisen sanktion perusmuoto, eivätkä ole rikosoikeudellisessa mielessä rangaistuksia. Jotkin niistä saattavat kuitenkin esimerkiksi EIS:n rikos- ja rikosprosessuaalisten sääntöjen kannalta rinnastua rangaistuksiin.<sup>44</sup>

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia on otettu käyttöön aikaisempaa yleisemmin. Tämä kehityssuunta näkyy Euroopan unionin lainsäädännössä. Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytavat kotimaisessa lainsäädännössä näyttävät jossain määrin vaihtelevan kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioon ottamisessa (esim. liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu, ulkomaalaislain 181—184 §:ssä, Finanssivalvonnasta annetun lain 42—44 §:ssä säädetty seuraamusmaksu ja merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3 luvussa säädetty öljynpäästömaksu).<sup>45</sup>

Hallinnollisten sanktioiden lisäksi Suomessa on käytössä rikosoikeudellinen rangaistusjärjestelmä. Oikeuskirjallisuudessa hallinnolliset sanktiot mielletään usein niin sanotuiksi rangaistuksiksi lievemmistä rikkomuksista, joiden käsittelyyn rikosoikeudellinen prosessi on liian raskas<sup>46</sup>. Rikosoikeudelliselle seuraamukselle kuitenkin tyypillisiä piirteitä on sen määrääminen rikosprosessissa ja tuomiovalta kuuluu perustuslain 3.3 §:n mukaan yleiselle tuomioistuimelle. Rikosoikeudellisella rankaisemisella turvataan oikeusvaltion välttämätön kontrolli- ja kriminaalipolitiikka<sup>47</sup>.

Rikoslain (39/1889) 3 luvussa 1 §:ssä ei ole tarkkaa määritelmää rikoksesta vaan se on määritelty ”laissa rangaistavaksi teoksi tai laiminlyönniksi”. Kuitenkin rikosoikeusjärjestelmä nähdään Suomessa melko koherenssina ja selvänä järjestelmänä<sup>48</sup>. Rikosoikeudellisen rangaistuksen määräämiselle on tyypillistä, että jätetään harkintavaltaa tuomioistuimen käytettäväksi. Hallinnollisten sanktioiden

---

<sup>43</sup> Kulla 2008, s. 248.

<sup>44</sup> Matikkala 2010, s. 233.

<sup>45</sup> PeVL 9/2012 vp., s. 3.

<sup>46</sup> Esim. Kiiski 2011, s. 28 ja Autio 2012, s. 5.

<sup>47</sup> Kiiski 2011, s. 14.

<sup>48</sup> Kiiski 2011, s. 14.

kokonaisuus voi olla epäyhtenäinen joukko seuraamuksia lainvastaisista toimista, mutta niiden arviointi on huomattavasti helpompaa.

Rikosoikeudellisella järjestelmällä ja hallinnollisella järjestelmällä ei katsota olevan yhteisiä oppeja<sup>49</sup>. Hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten välillä olevia eroja löytyy myös oikeusturvasta. Oikeusturvakeinot näiden välillä ovat erilaiset.

Hallinnollisten sanktioiden yhdenmukainen prosessuaalinen yhdenmukaisuus ei myöskään merkitse valitustien samankaltaisuutta: maksuseuraamuksesta tehtyä valitusta ei välttämättä käsitellä hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisessa hallinnollisessa muutoksenhakumenettelyssä.<sup>50</sup> Veronkorotusta koskevaan päätökseen henkilön täytyy ensin tehdä lakisääteinen oikaisuvaatimus verotuksen oikaisulautakunnalle. Vasta tästä päätöksestä on mahdollista tehdä valitus hallinto-oikeuteen.<sup>51</sup>

Tapaukset, joissa on määrätty veronkorotuksia rikosoikeudellisen rangaistusseuraamuksen ohella, ovat erityisesti nostaneet esille Suomessa ne bis in idem -kieltoa koskevan problematiikan. Veronkorotuksesta säädetään laissa verotusmenettelystä. Verotusmenettelylain 32 §:ssä määrätään veronkorotuksen määräämisen perusteista ja veronkorotuksen määrästä. Veronkorotus voidaan määrätä esim. veroilmoituksen myöhästymisen tai veroilmoituksessa olevien virheiden tai puutteiden vuoksi. Lisäksi se voidaan määrätä myös muun ilmoittamisvelvollisuuden täyttämiseksi annettavan ilmoituksen, sen liitteiden tai lisätietojen laiminlyönti- tai puutetilanteissa. Veronkorotus on saatettu määrätä maksettavaksi, vaikka henkilö olisikin jo tuomittu rikoslain 29 luvun 1 §:n perusteella veropetoksesta tai henkilö on voitu tuomita veropetoksesta sen jälkeen, kun hänelle on jo määrätty maksettavaksi veronkorotuksia.<sup>52</sup> Veronkorotus määrätään Suomessa hallintomenettelyssä.

Veronkorotus luokitellaan hallinnolliseksi sanktioksi, koska sen määrää hallintoviranomainen ja se on rangaistuksen luonteinen ja se on seuraus lainvastaisesta menettelystä. Se, onko veronkorotus rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja täyttääkö se rikossyytteen autonomisen sisällön tunnusmerkit, tulee arvioida Engel -kriteerien perusteella. Yhdenkin Engel -kriteerin täytyessä, tulee soveltaa EIS:n 6 ja 7 artiklaa sekä 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaista ne bis in idem -kieltoa.

---

<sup>49</sup> Kiiski 2011, s. 15.

<sup>50</sup> Kiiski 2011, s. 30.

<sup>51</sup> Myrsky – Linnakangas 2007, s.197. Laki verotusmenettelystä 5 luku käsittelee muutoksenhakua.

<sup>52</sup> Esim. Rovaniemen KO 2007.



## 1.2 Tutkimuksen tarve ja tutkimustehtävän asettaminen

EIT:n ratkaisema ja paljon esillä ollut tapaus Zolotukhin v. Venäjä (2009) aiheutti Suomessa hallinnollisen veroseuraamusmenettelyn ja rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän uudelleen arviointia. Vuonna 2010, kun KKO ratkaisi ensimmäiset Suomessa esille tulleet *ne bis in idem* –kieltoa koskevat oikeustapaukset, ei lainsäädännöllisiä uudistuksia oltu vielä saatu vireille. KKO tukeutui tulkinnassaan pitkälti EIT:n oikeuskäytäntöön ja noudatti siellä tapahtunutta tulkintalinjaa. Samalla on myös nähtävissä, että KKO ei pyrkinyt laajempaan perus- ja ihmisoikeuksien suojan luomiseen, vaan piti sen niin sanotusti minimissään eli siinä, mitä EIT oli linjannut ja samalla pyrki pitämään kansalliset oikeudelliset muutokset mahdollisimman vähäisinä. Myöhemmin vuonna 2012 Suomessa laitettiin vireille hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi<sup>53</sup>, minkä yhteydessä perustuslakivaliokunta otti ensimmäisen kerran kantaa *ne bis in idem* –kiellon soveltamiseen<sup>54</sup>. Myöhemmin perustuslakivaliokunta niin sanotusti vahvisti kantansa kaksinkertaisen rangaistuksen kiellon soveltamisesta hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi yhteydessä.<sup>55</sup> Tämän lausunnon jälkeen KKO muutti vuonna 2010 tekemäänsä tulkintalinjaa ja perusteli muutoksen vahvasti perustuslakivaliokunnan antamiin lausuntoihin vedoten.

Oikeudellisena ongelmana tehtävässä tutkimuksessa on se, miten KKO:n sekä perustuslakivaliokunnan välisen suhteen tulisi toimia ja minkälaisessa oikeuslähdeasemassa niiden tulisi toistensa niin sanottuna kannanottoja pitää. KKO:n toimiessa pääsääntöisesti prejudikaattituomioistuimena sen tulisi ratkaisuihinsa ohjeistaa alempia oikeuksia lain soveltamisessa<sup>56</sup>. Kuitenkin perustuslakivaliokunnan tehtävä on antaa lausuntoja perustuslainmukaisesta laintulkinnasta ja sitä pidetään auktoratiivisena perustuslain tulkitsijana Suomessa. Perustuslakivaliokunnan tulkintojen tulisi näkyä tuomioistuinten ratkaisukäytännössä. Suomen lainsäädännöstä ei ole löydettävissä säännöstä siitä, mikä painoarvo KKO:n ennakkopäätökselle tai

---

<sup>53</sup> HE 3/2012 vp.

<sup>54</sup> PeVL 9/2012 vp.

<sup>55</sup> HE 191/2012 vp. – Pevl 17/2013 vp.

<sup>56</sup> Tulokas 2007, s. 195.

perustuslakivaliokunnan lausunnolle tulisi antaa, tai kumman tulkinnalle tulisi antaa etusija. Vastauksia ei voida siis löytää hierarkisesta sääntelystä, eli tätä kysymystä ei ole ratkaistu nimenomaisin säädöksin.

Ne bis in idem -kielto on 2000-luvulla nostanut esille problematiikan, jossa on nähtävissä toisaalta KKO:n ja perustuslakivaliokunnan välinen kommunikointiongelman. KKO:n antaessaan ennakkopäätökset KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 se linjasi osaltaan ne bis in idem -kiellon tulkintalinjan suomalaisessa oikeuskäytännössä. Näiden tapausten jälkeen perustuslakivaliokunta antoi kaksi lausuntoa PeVL 9/2012 vp.<sup>57</sup> ja PeVL 17/2013 vp.<sup>58</sup>, joista oli nähtävissä valiokunnan eriävä mielipide ne bis in idem -kiellon soveltamisesta. KKO:n antaman ennakkoratkaisun KKO 2013:59 mukaan, se muutti tulkintalinjaansa perustuslakivaliokunnan lausumien mukaisesti. Tutkimuksessa on tarkoitus keskittyä voimakkaasti näiden tapausten tarkasteluun ja pohtia tulisiko KKO:n noudattaa perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja ohjeistusta perusoikeuksien laintulkinnasta vai tulisiko valiokunnan antaa lausuntoja, jotka ovat KKO:n antamien ennakkoratkaisujen mukaisia. KKO:n ja perustuslakivaliokunnan välistä suhdetta ei ole Suomessa laintasolla säännelty. Molemmilla voidaan oikeuskirjallisuuden mukaan nähdä olevan ohjaava sekä valvova asema, mutta näiden keskinäinen suhde on epäselvä. Tutkimuksessa tuodaan esille ne bis in idem -kieltoa koskevien tapausten<sup>59</sup> valossa KKO:n ja perustuslakivaliokunnan välinen ristiriitaisuus ja erimielisyys ne bis in idem -kiellon soveltamisesta ja pyritään tulkitsemaan sitä kautta, kummalle voidaan antaa merkittävämpi asema Suomen oikeusjärjestelmässä.

Ne bis in idem -kieltoa koskevia tapauksia on alkanut esiintymään enemmän<sup>60</sup>. Tulkintalinja periaatteen kohdalla on myös ollut hajanainen. Tutkimuksessa otetaan huomioon EIT:n antamat ratkaisut, joiden tarkoituksena on antaa Euroopan unionin jäsenvaltioille suuntaviivoja periaatteen tulkittamisesta. Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että EIT:n antamat ratkaisut eivät ole jäsenvaltioita velvoittavia, eikä EIS:llä ole

---

<sup>57</sup> Lausunto koski Hallituksen esitystä 3/2012 vp. eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työ sopimuslain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

<sup>58</sup> Lausunto koski Hallituksen esitystä 191/2012 vp. eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

<sup>59</sup> Keskeisinä tapauksina KKO 2010:45, 2010:46 ja 2013:59.

<sup>60</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on antanut neljä ratkaisua vuonna 2014, joissa Suomi on toisena osapuolena; Nykänen v. Finland 20.5.2014, Glantz v. Suomi 20.5.2014, Häkkä v. Suomi 20.5.2014 ja Pirttimäki v. Suomi 20.8.2014. Vuoden 2015 aikana EIT on antanut tähän mennessä kolme ratkaisua ne bis in idem -kiellon osalta, joissa Suomi on toisena osapuolena; Kiiveri v. Finland 10.2.2015, Österlund v. Finland 10.2.2015 ja Boman v. Finland 17.2.2015.

Suomessa etusijaperiaatetta niin kuin EU-oikeudella on<sup>61</sup>. KKO:n oikeuskäytännöstä ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on kuitenkin nähtävissä, että perusteluissaan ne hyvin usein tukeutuvat EIT:n antamiin ratkaisuihin ja näin ollen EIT:n oikeuskäytäntö nähdään täydentävänä osana tehtävää tutkimusta. EIT:n oikeuskäytännöstä tutkimukseen on kuitenkin rajattu ainoastaan käsiteltävien oikeustapausten kannalta merkitykselliset EIT:n ratkaisut.

KKO:n ja perustuslakivaliokunnan erilaiset näkemykset periaatteen tulkinnasta aiheuttavat oikeudellisen ongelman. Lisäksi lisääntyvät kysymykset periaatteen soveltamisesta saavat EIT:n toimimaan niin sanottuna neljäntenä tuomioistuimena oikeudellisten ongelmien ratkaisemisessa. Tämä ei kuitenkaan ole nähdäkseen tavoitteena eikä resurssien puolesta edes mahdollista. EIT kuitenkin toimii EIS:n sisällön määrittäjänä, joten sen oikeuskäytännöllä on merkittävä asema.

Tutkimuksessa keskitytään nimenomaan KKO:n ja perustuslakivaliokunnan väliseen suhteeseen ne bis in idem -kieltoa koskevien oikeustapausten valossa. Molempien tahojen näkökulmia arvioidaan oikeusperiaatteiden sekä perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Mukaan tuodaan myös EIT:n antamat ratkaisut koskien ne bis in idem -kiellon soveltamista ja näiden ratkaisujen vaikutukset KKO:n ja perustuslakivaliokunnan näkökulmiin. EIT:n oikeuskäytäntö ja sieltä esiin nousevat näkökulmat ja linjaukset otetaan tutkimukseen mukaan rajaavana tekijänä. EIT:n ratkaisukäytännön voidaan nähdä ylläpitävän ja kehittävän tulkinnan tasoa. EIT:n ratkaisukäytäntöä tarkastellessa täytyy kuitenkin myös muistaa, että sen vaikutukset eivät rajoitu vain eurooppalaiseen kontekstiin, vaan ne ovat globaaleja.

Tutkimuksen ulkopuolelle jätetään kokonaan pohdinta siitä, miten ja minkälaisessa järjestyksessä KKO tekee ratkaisunsa sekä pohdinta perustuslakivaliokunnan asemasta mahdollisesti poliittisena lausuntojen antajana. Huomiota ei myöskään kiinnitetä paljon oikeuskirjallisuudessa esillä olleeseen käsitykseen siitä, että perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa mahdollisesti kuultavana olleiden asiantuntijoiden mielipiteiden perusteella<sup>62</sup>. Tutkimuksen tärkein painopiste pysyy KKO:n ratkaisujen perusteluiden sekä perustuslakivaliokunnan lausuntojen analysoimisessa.

---

<sup>61</sup> Koskelo 2012, s. 97.

<sup>62</sup> Ks. esim. Keinänen – Wiberg 2012, s. 86.

Lisäksi tutkimus rajautuu Suomen korkeimmista oikeuksista ainoastaan KKO:n ja tutkimuksen ulkopuolelle jätetään kokonaan KHO. Vaikka KHO on myös antanut päätöksiä koskien *ne bis in idem* –kieltoa, on mielestäni merkittävämpää tutkia KKO:n ja perustuslakivaliokunnan välistä suhdetta, koska näiden instituuttien välinen ”jännite” on huomattavampi.

Lisäksi EIT:n oikeuskäytännön osalta tutkimus rajataan ottamalla ainoastaan huomioon EIT:n oikeuskäytännön merkitys suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Tutkimuksessa ei yksityiskohtaisesti käydä läpi EIT:n ratkaisuja *ne bis in idem* –kiellon osalta, vaan on pyritty nostamaan esille olennaisimmat seikat tutkimuksen kannalta relevanteista tapauksista.<sup>63</sup>

Tutkimuksen keskiöön kuuluu KKO:n ratkaisemien oikeustapausten analysointi ja tutkiminen. Tutkimuksen keskiöön on rajattu KKO:n oikeustapaukset KKO 2010:45, KKO 2010:46 ja KKO 2013:59. Näiden tapausten avulla pyrin arvioimaan KKO:n vuonna 2010 tekemää tulkintaa *ne bis in idem* –kiellosta ja mitä KKO käyttää perusteluinaan silloin tekemälleen tulkintalinjalleen. Lisäksi analysoidaan KKO:n tapauksen KKO 2013:59 perusteluita silmällä pitäen sitä, että perustelut tukeutuivat valtaosin ainoastaan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Tutkimuksessa ei keskitytä *ne bis in idem* –kiellon perimmäisen tarkoituksen arviointiin vaan siihen, olisiko KKO voinut jo vuonna 2010 tulla ratkaisuisaan EIT:n oikeuskäytäntöön nähden pidemmälle menevän oikeussuojan kattavaan ratkaisuun ja miksi KKO katsoi vuonna 2013 tekemässään uudessa linjauksessaan perustuslakivaliokunnan lausunnot niin sitoviksi.

Lisäksi pyritään selvittämään oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön perusteella, kuinka merkittävässä asemassa perustuslakivaliokunnan lausuntoja voidaan oikeusjärjestelmässämme pitää. Lisäksi tutkimuksessa analysoidaan perustuslakivaliokunnan antamia lausuntoja ja verrataan niitä muuhun tutkimuksen yhteydessä saadun materiaalin avulla siihen, voidaanko perustuslakivaliokunnan lausuntoja pitää tuomioistuimia velvoittavana oikeuslähteenä. Näiden tutkimustehtävien avulla pyritään vastaamaan tutkimuksen olennaisimpaan kysymykseen, eli kummalla voidaan nähdä olevan vahvempi asema Suomen oikeusjärjestelmässä.

---

<sup>63</sup> Mm. Zolotukhin v. Venäjä 2009, Jussila v. Suomi 2006, Ruotsalainen v. Suomi 2009.

Suomen perustuslain mukaiset perusoikeudet kuuluvat kaikille. Huolenpito perusoikeuksien toteutumisesta läpäisevästi kaikilla oikeusjärjestyksen tasoilla on yhteiskunnallisille toimijoille kuuluvaa yhteisvastuuta. Näin ollen perusoikeuksien toteutuminen edellyttää vuorovaikutusta monilla tavoin, monissa yhteyksissä ja monilla tasoilla.<sup>64</sup> Ne bis in idem –kiellon yhteydessä esille tulleiden perustuslakivaliokunnan lausuntojen sekä KKO:n ratkaisujen valossa en näkisi näiden tahojen pyrkivän ”yhteistyöhön” mikä kuitenkin nähdäkseni olisi yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan toteutumisen kannalta potentiaalinen vaihtoehto. Ne bis in idem –kiellon aiheuttamat tulkinta eroavaisuudet ovat Suomessa saattaneet asettaa myös asianosaiset eriarvoiseen asemaan, johtuen KKO:n tekemästä ne bis in idem –kiellon tulkintamuutoksesta vuonna 2013.

Perustuslain 6 § edellyttää ihmisten yhdenvertaista asemaa ja perustuslain 21 § turvaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan ne bis in idem –kiellon tulkintaerojen vaikutuksesta perustuslain perusoikeuksien toteutumiseen. Lisäksi tärkeää on tuoda esille julkisoikeudellisten periaatteiden, kuten yhdenvertaisuusperiaate ja subsidiariteettiperiaate, merkitystä käsiteltävässä asiassa.

KKO:n ja perustuslakivaliokunnan välisen suhteen tutkiminen on haasteellista. Tutkimus perustuu lähinnä kirjallisuuden ja oikeuskäytännön perusteella tehtyihin havaintoihin, sillä lain tasolla asiasta ei ole sääntelyä. Juuri tämä sääntelemättömyys sekä ne bis in idem –kiellon tämän hetkinen ajankohtaisuus puoltavat mielestäni tutkimuksen tarvetta. Lisäksi Perustuslakivaliokunnan toiminnan arviointi on tärkeää, koska se toimii lainsäädännön perustuslainmukaisuuden ennakkovartijana ja kotimainen tutkimuskirjallisuus perustuslakivaliokunnasta on määrältään niukkaa<sup>65</sup>. Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on paljon kirjoitettu viime vuosien aikana ne bis in idem –kiellon sisällöstä ja sen tulkitsemisesta. Lisäksi oikeuskirjallisuutta löytyy paljon KKO:n tai perustuslakivaliokunnan asemasta ja tehtävistä, mutta haasteellista on löytää kirjallisuutta siitä, miten perustuslakivaliokunnan ja KKO:n tulisi suhtautua toisiinsa ja minkälaiset painoarvot niiden ratkaisuilla ja lausunnoilla on. Tehtävässä tutkimuksessa pyritään löytämään vastausta tähän kysymykseen ne bis in idem –kieltoa koskevien

---

<sup>64</sup> Koskelo 2012, s. 95.

<sup>65</sup> Keinänen – Wiberg 2012, s. 103.

oikeustapausten sekä perustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen PeVL 9/2012 vp. ja PeVL 17/2013 vp. perusteella.

### **1.3 Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksen eteneminen**

#### **1.3.1 Tutkimusmetodi**

Tutkimuksessa keskeisenä on KKO:n ja perustuslakivaliokunnan välinen suhde ja ne bis in idem -kiellon aiheuttamat ristiriitaisuudet näiden tahojen tekemien tulkinta linjausten välillä. Tehtävässä tutkimuksessa pyritään analysoimaan KKO:n ja perustuslakivaliokunnan välistä suhdetta ja löytämään vastausta siihen, kummalla on enemmän painoarvoa. Lisäksi tutkimuksessa oikeutta jäsenellään kaikille kuuluvien perus- ja ihmisoikeuksien kautta tulkittuna.

Tutkimusote tehtävässä tutkimuksessa ei ole täysin oikeusdogmaattinen. Se perustuu osin olemassa olevaan sääntelyyn (de lege lata), sen sisällön tulkintaan ja systematisointiin. Tehtävässä tutkimuksessa on kuitenkin tarkoitus keskittyä pohtimaan KKO:n sekä perustuslakivaliokunnan välistä vuoropuhelua ne bis in idem -kieltoa koskevien tapausten käsittelyssä ja tulkinnassa. Vuoropuhelu ei ole suoranaista vaan sitä tulkitaan KKO:n antamien ratkaisujen pohjalta sekä perustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen pohjalta. Lähinnä voimassaolevaa oikeutta tai sääntelemätöntä toimintatapaa pyritään tulkitsemaan KKO:n käyttämistä perusteluista ratkaisemissaan ne bis in idem -kiellon sisältämissä oikeustapauksissa sekä perustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen avulla.

Tutkimuksessa tarkastellaan tutkimuskysymystä perustuslain mukaisten perusoikeuksien näkökulmasta sekä julkisoikeudellisten oikeusperiaatteiden valossa. Lainopillisesti tulkittuna tutkimus perustuu lähinnä KKO:n ja perustuslakivaliokunnan käymään ”keskusteluun” ne bis in idem -kiellon tulkinnasta, mihin sisältyy KKO:n ennakkopäätökset KKO 2010:46, KKO 2010:46 ja KKO 2013:59 sekä perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot PeVL 9/2012 vp. ja PeVL 17/2013 vp. Tehtäviä tulkintoja täydennetään oikeuskirjallisuuden avulla.

Tutkimusaineisto koostuu niin kansallisista lähteistä kuin eurooppaoikeudellisesta aineistostakin jo siitäkin syystä, että perusoikeudet sisältyvät Suomen perustuslakiin ja ihmisoikeudet kansainvälisiin yleissopimuksiin<sup>66</sup>. Kansallisella tasolla keskeisinä tutkimuksen lähteinä on voimassa oleva oikeus soveltuvin osin (erityisesti PL, mutta myös laki korkeimmasta oikeudesta 665/2005), perustuslakivaliokunnan lausunnot (PeVL), Hallituksen esitykset (HE), oikeuskirjallisuus ja oikeuskäytäntö. Eurooppaoikeudellinen lähdeaineisto koostuu EIT:n antamista ratkaisuksista sekä sen tulkitsema EIS:sta, Euroopan unionin perusoikeuskirjasta ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta.

#### **1.4 Tutkimuksen kulku**

Tutkimuksessa on oleellista käydä aluksi läpi KKO:n ja perustuslakivaliokunnan tehtävät ja asema suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Tutkimuksen kolmannessa luvussa avataan perusteellisesti KKO:n tulkintalinjaa koskien *ne bis in idem* -kieltoa avaamalla sen käsittelemät tutkimuksen kannalta relevantit tapaukset KKO 2010:45, KKO 2010:46. Sen jälkeen käydään perusteellisesti läpi myös perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot siitä, miten *ne bis in idem* -kieltoa tulisi kansallisessa oikeudessa soveltaa. Lopuksi käsitellään KKO:n oikeustapaus KKO 2013:59, jossa se muutti tulkintaansa.

Neljännessä luvussa on tarkoitus perehtyä siihen, miten oikeuskirjallisuudessa sekä oikeuskäytännössä perustuslakivaliokunnan lausuntoja arvostetaan ja mikä painoarvo niille annetaan. Lisäksi pyritään arvioimaan, miten perustuslakivaliokunta suhtautuu KKO:n antamiin prejudikaattipäätöksiin. Viidennessä luvussa on tarkoitus käsitellä KKO:n prejudikaattipäätösten painoarvoa sekä oikeuskirjallisuuden avulla sitä, miten sitovia näiden päätösten voidaan katsoa olevan. Lisäksi pohditaan perustuslakivaliokunnan lausuntojen asemaa KKO:n oikeuskäytännössä. Tutkimuskysymyksen kannalta on tärkeää selvittää perustuslakivaliokunnan lausuntojen sitovuutta sekä KKO:n prejudikaattien sitovuutta.

Tutkimuksen lopussa käsitellään myös EIS:n velvoittamien ihmisoikeuksien soveltamista kansallisella tasolla. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa pyritään turvaamaan perus- ja ihmisoikeudet pidemmälle mitä EIT:n tulkintakäytäntö näyttää

---

<sup>66</sup> Riekkinen 2007, s. 172.

velvoittavan ja tätä voidaan pitää keskeisenä syynä sille, miksi KKO:n ja perustuslakivaliokunnan välille syntyy tulkintaristiriitoja.

Tehtävässä tutkimuksessa on tarkoituksena myös miettiä miten ongelmatilanteeseen on tultu ja miten vastaavanlaisia tilanteita tulisi ratkaista. Tutkimuksessa ei arvioida sitä, miten ne bis in idem –kieltoa koskevien tapausten yhteydessä olisi tullut toimia, vaan keskityn arvioimaan sitä, mitä johtopäätöksiä voidaan tehdä ne bis in idem –kieltoa koskevia oikeustapauksia ja lausuntoja hyväksikäyttäen siitä, onko perustuslakivaliokunnalla vai KKO:lla merkittävämpi asema suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Näiden kahden välinen suhde on siis sääntelemätön ja perustuu enemmänkin vakiintuneeseen käytäntöön. Kaksinkertaisen rangaistuksen kiellon tutkimisen yhteydessä pohditaan myös läpi tutkielman perustuslain mukaisten perusoikeuksien toteutumista, kuten yhdenvertaisuuden ja oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Tutkimuksen läpi tuodaan myös esille EIT:n ratkaisujen merkitystä kansallisella tasolla. Lisäksi on huomioitava, että EIS:stä ei seuraa, että ihmisoikeusloukkauksen sisältämä tuomio olisi purettava tai poistettava<sup>67</sup>. Loppuun on tarkoitus koota johtopäätökset siitä, miten KKO oikeuskäytännön perusteella toimii ja mihin perustuslakivaliokunnan asema perustuu. Pyrin löytämään vastauksen siihen mikä ”oikeusvoima” KKO:n ennakkopäätöksillä tai perustuslakivaliokunnan lausunnoilla nähdään Suomessa olevan.

---

<sup>67</sup> KKO 2014:94.



## 2 KORKEIN OIKEUS JA PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA SUOMEN OIKEUSJÄRJESTELMÄSSÄ

### 2.1 Korkeimman oikeuden asema ja tehtävät

Suomen itsenäistyttyä perustettiin vuonna 1918 KKO ja KHO. Laki korkeimmasta oikeudesta tuli voimaan lokakuun 1. päivänä 1918. Sitten lakia on uudistettu ajantasaisemmaksi. Nykyinen laki (laki korkeimmasta oikeudesta) astui voimaan 31.12.2005. KKO:n muiden muutosvaiheiden joukossa tärkeimpiin kuuluu vuonna 1980 voimaan saatettu uudistus, jolla luotiin nykyinen valituslupajärjestelmä ja KKO:sta tuli ensisijaisesti *ennakkopäätöstuomioistuin*. Ylimmän oikeusasteen toiminnan keskiöön kuului oikeuskäytännön ohjaaminen lain tulkinnan selventämiseksi, oikeuden kehittäminen lainsäädännön luomissa puitteissa sekä lain soveltamisen yhtenäisyyden edistäminen.<sup>68</sup> Lisäksi oikeuskirjallisuudessa paljon käytetty käsite ”suomalaisen oikeuskulttuurin ihmisoikeusmurros” ajoittuu 1980 ja 1990 luvun taitteeseen. Tuolloin tapahtui käänne Suomea sitovien ja valtiosisäisesti voimaansaatettujen kansainvälisten ihmisoikeussopimusmääräysten oikeuslähdeopillisessa asemassa.<sup>69</sup>

Suomi kuuluu mannereurooppalaiseen oikeuskulttuuriin. Siinä tuomioistuimet on nähty pikemminkin oikeuden toteutumisen takaajina kuin aktiivisina osapuolina sen sisällön muotoutumisessa.<sup>70</sup> Suomelle tyypillisessä mannereurooppalaisessa traditiossa lainkäytölle on annettu varsin syrjäinen asema oikeusjärjestystä tuottavien ja uusintavien oikeudellisten käytäntöjen kokonaisuudessa. Lainsäätäjän ylivalta näkyy esimerkiksi meilläkin omaksutussa pohjoismaisessa oikeuslähdeopissa, jossa kielletään tuomioistuinratkaisujen sitova ennakkopäätösluonne ja painotetaan lainsäädännön esitöiden asemaa. Kuitenkaan Suomessa ei ole juurikaan asetettu kyseenalaiseksi esimerkiksi tuomioistuinten asemaa ensisijaisesti valtiollisen vallan käyttäjinä.<sup>71</sup>

Tuomioistuinten oikeusasteellinen rakenne on selvä ja tarpeellinen, koska muutoksenhaku on koko järjestelmämme perusasioita. Tulevaisuuden kehitysnäkymät liittyvät lähinnä muutoksenhaun käsittelyyn ja oikeudenkäyntimenettelyyn ylemmissä oikeusasteissa. Asenteellisesti eri oikeusasteiden merkitystä tulisi terävöittää. Käräjä- ja

---

<sup>68</sup> Leppänen – Välimaa 1997, s. 72.

<sup>69</sup> Lavapuro 2012, s. 357.

<sup>70</sup> Tuori 2000, s. 1049.

<sup>71</sup> Tuori 2000, s. 1050.

hallinto-oikeudet ovat ensimmäisen asteen tuomioistuimina tärkeässä asemassa. Oikeudenkäyntien painopiste tulisi olla niissä. Oikeudenkäyntimenettelyjen, tuomarien ammattitaidon ja tuomioiden perustelujen pitäisi olla niin laadukkaat, että virheetön, oikea ratkaisu olisi varmaa kohtuullisen käsittelyajan puitteissa. Muutoksenhakutuomioistuimen tehtävänä olisi vain korjata mahdolliset virheet ja puutteet. KKO:n tulisi toimia siis puhtaasti prejudikaattituomioistuimena.<sup>72</sup>

Tuomioistuinten riippumattomuudesta säädettiin itsenäistyneen Suomen vuoden 1919 Hallitusmuodossa (HM)<sup>73</sup>. Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden periaate kirjoitettiin HM 2 §:n 4 momenttiin. Riippumattomuutta korostaen tuomareiden nimitysvalta annettiin paljolti tuomioistuinlaitoksen omiin käsiin. HM 87 ja 88 §:n mukaan KKO nimitti kaikki muut tuomarit paitsi KKO:n, KHO:n sekä hovioikeuksien jäsenet ja presidentit, jotka nimitti tasavallan presidentti. HM 91 §:ssä puolestaan korostettiin tuomareiden erityisasemaa muihin virkamiehin nähden säätämällä tuomareiden erottamattomuudesta ja heidän oikeudestaan pysyä viroissaan.<sup>74</sup>

KKO:n tehtävistä säännellään sitä koskevassa laissa sekä oikeudenkäymiskaarissa (OK 4/1734). KKO:n keskeisin tehtävä on antaa ennakkopäätöksiä sellaisista kysymyksistä, joihin laki ei anna selvää vastausta. Ennakkopäätöksillä on tarkoitus antaa oikeusohjeita tulevien vastaavanlaisten oikeusriitojen varalle ja pyritään varmistamaan, että tuomioistuimet eri puolilla maata tulkitsevat lakia samalla tavalla.<sup>75</sup> KKO toimii siis niin sanottuna prejudikaattituomioistuimena.<sup>76</sup> KKO:n prejudikaatteja ovat otsikolla varustettuna julkaistut ratkaisut. Ne ovat enimmäkseen lainkäyttöraatkaisuja, mutta myös eräitä lausuntoja julkaistaan samalla tavalla ja samassa tarkoituksessa.<sup>77</sup>

KKO:ssa on presidentti ja nykyisin vähintään 15 jäsentä, joiden virkanimike on oikeusneuvos. Esittelijöinä toimivat esittelijäneuvokset ja oikeussihteerit. Tasavallan presidentti nimittää KKO:n presidentin ja KKO:n omasta esityksestä sen jäsenet. Vastaavaa nimitysmenettelyä noudatetaan myös KHO:n presidentin ja jäsenten osalta. KKO:n kokoonpano vaihtelee asian laadun mukaan. Oikeusasioissa KKO on

---

<sup>72</sup> Hämäläinen 2000, s. 1290.

<sup>73</sup> Vuoden 1919 hallitusmuoto 94/919.

<sup>74</sup> Pölönen 2005, s. 1103.

<sup>75</sup> Leppänen – Välimä 1997, s. 73.

<sup>76</sup> Korkein oikeus muuttui prejudikaattituomioistuimeksi vuoden 1980 alusta. Koskelo 2007, s. 212.

<sup>77</sup> Heinonen 2002, s. 619.

tuomiovaltainen viisijäseninenä, jollei joidenkin asioiden osalta ole toisin määrätty<sup>78</sup>. Viisijäsenisessä jaostossa voi olla päätösvaltaisuuden turvaamiseksi lisjäsen. Jos asia on hyvin merkittävä tai laajakantoinen, se voidaan ratkaista täysistunnossa tai vahvennetussa jaostossa, jossa on 11 jäsentä. Oikeushallintoa ja lainsäädäntöaloitteita koskevat asiat päätetään täysistunnossa, jollei työjärjestyksessä toisin määrätä.<sup>79</sup>

KKO käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa sekä valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan<sup>80</sup>. Sen tehtävänä on myös valvoa ja ohjata alempien tuomioistuinten lainkäyttöä<sup>81</sup>. KKO:n voi valittaa hovioikeuksien ratkaisuksista, käräjäoikeuksien maa- ja metsätalouden oikeutena antamista ratkaisuksista sekä eräistä markkinaoikeuden ja vakuutus- ja eläinoikeuden ratkaisuksista. Edellytyksenä valituksen tutkimiselle on, että KKO myöntää muutoksenhakijalle valitusluvan.<sup>82</sup> Vuoden 1980 alusta voimaan tulleen oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 2 §:n mukaan sen, joka tahtoo hakea muutosta hovioikeuden tuomioon tai päätökseen sinne valittamalla tai kanteluteitse saatetussa asiassa, on pyydettävä siihen lupa KKO:lta. Valituslupa voidaan saman luvun 3 §:n nojalla myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia KKO:n ratkaistavaksi taikka, jos siihen on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen sellaisen oikeudenkäynti tai muun virheen takia, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava, tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Tärkein valitusluvan myöntämisen peruste on ensin mainittu.<sup>83</sup>

KKO ratkaisee asioita, jotka muutoksenhakuteitse ovat saapuneet hovioikeuksista (riita- ja rikosasiat), maa- ja metsätalouden oikeuksista (kiinteistötoimitus- ja tieasiat), vakuutus- ja eläinoikeudesta (tapaturmavakuutusasiat) ja markkinaoikeudesta (markkinaoikeudelliset asiat)<sup>84</sup>. KKO:n toimivaltaan kuuluu myös ylimääräistä muutoksenhakua koskevia asioita, kuten lainvoiman saaneen tuomion purkaminen ja menetetyt määräajat palauttaminen<sup>85</sup>. Tärkeä tehtävä KKO:lla on lainkäytön yhtenäisyydestä huolehtiminen ja alempien tuomioistuinten lainkäytön ohjaaminen. Tämä tapahtuu pääasiassa ennakkopäätösten

---

<sup>78</sup> PL 100.2 § ja OK 2:9.1; L:ssa 26.8.2005.

<sup>79</sup> Jokela 2005, s. 235.

<sup>80</sup> Pölönen 2005, s. 1108 ja Jokela 2005, s. 233.

<sup>81</sup> Tulokas 2007, s. 195.

<sup>82</sup> Ks. Saarnilehti 2007, s. 203.

<sup>83</sup> Saarnilehti 2005, s. 208 ja Jokela 2005, s. 234.

<sup>84</sup> Jokela 2005, s. 234.

<sup>85</sup> KKOL 2 §:n 3 kohta sekä OK 31:12.1 ja 18.2; L:ssa 26.8.2005.

eli prejudikaattien avulla. Vuosittain KKO antaa noin 120-150 ennakkopäätöstä, jotka julkaistaan myös oikeuslaitoksen tietokannassa.<sup>86</sup>

Suomen oikeusjärjestelmässä KKO:n ennakkoratkaisuilla on pääosin lainsäädäntöä täydentävä merkitys. Prejudikaatit ovat ohjeena lain tulkinnasta ja soveltamisesta sekä tuomarin harkintavallan käytöstä yksittäisissä oikeustapauksissa. Prejudikaattien merkitys ei rajoitu vain tähän, vaan niillä luodaan oikeutta lailla sääntelemättömissä tilanteissa ja kehitetään sitä olosuhteiden muuttuessa.<sup>87</sup> Prejudikaatit on tarkoitettu alemmissa oikeuksissa noudatettaviksi, jota ohjailuvaikutuksen aikaansaaminen edellyttää. Ennakkopäätösten tarkoituksena on helpottaa alempien oikeuksien ja luonnollisesti myös asianosaisten päätöksentekoa sekä yhtenäistää oikeuskäytäntöä.<sup>88</sup>

Tuomioistuinkäytännöllä on oikeuslähteenä merkitystä ainakin kahdessa suhteessa. Merkitys johtuu siitä, että säädettyä lakia tai muuta helposti löydettävää normia ei ole käytössä aina, kun tuomioistuimen on ratkaisupakon vuoksi tehtävä päätös sen käsittelyyn saatetussa asiassa. Toisaalta säädetty normikin on ainakin keskeisen soveltamisalansa ulkopuolella tulkinnanvarainen. Näin tuomioistuin voi joutua ratkaisemaan kysymyksen, joka ei aikaisemmin ole ollut oikeudellisena ongelmana esillä. Ratkaisulla voi olla merkitystä myös käsitellyn asian ulkopuolella saman oikeudellisen kysymyksen tullessa uudelleen tuomioistuimeen. Erityisesti tällainen myöhempiä käytäntöä ohjaava merkitys saattaa syntyä KKO:n ratkaisuille.<sup>89</sup>

Oikeuskäytäntö voi ilmetä myös toisella tavalla oikeuslähteiden joukossa. Oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 11 §:ssä säädetään, että tuomarin pitää tarkoin tutkia lain oikeata tarkoitusta ja perustusta sekä tuomita sen mukaan, mutta ei vastoin sitä, oman mielensä mukaan. Tämän jälkeen säännös jatkuu seuraavasti: ”Maan tapa, jos se ei ole kohtuuton, olkoon hänellä myös ohjeena tuomitessansa, kun säädettyä lakia ei ole.” Tuomari on säännöksessä velvoitettu noudattamaan maan tapaa. Ongelmana on se, että tapaa ei ole kirjoitettu näkyviin minnekään ja sen selvittäminen on hankalaa. Eräs keino päästä perille maan tavasta on seurata, noudattaako esimerkiksi EIT tai EY-

---

<sup>86</sup> Jokela 2005, s. 234.

<sup>87</sup> Tulokas 2007, s. 195.

<sup>88</sup> Tulokas 2007, s. 196.

<sup>89</sup> Saarnilehto 2005, s. 201.

tuomioistuimien jotain määrättyä ratkaisumallia silloin, kun kirjoitetun lain säännös puuttuu. Maan tapa voidaan päätellä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä.<sup>90</sup>

### **2.1.2 Korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä ohjaavat periaatteet**

Oikeudenkäymiskaaren 30 luku uudistettiin 1.1.1980 voimaan tulleella lailla<sup>91</sup>, joka koski muutoksenhakua hovioikeudesta KKO:n. Suomessa omaksuttiin valituslupamenettely, jonka jälkeen enää vain osa jutuista, joissa oli myönnetty valituslupa, voitiin ottaa KKO:n ratkaistavaksi. Uudistuksella pyrittiin kehittämään KKO:ta ennakkopäätöksiä antavaksi tuomioistuimeksi. Muutoksella oli suuri vaikutus esimerkiksi KKO:n ratkaisemien juttujen määrään. Valituslupien määrä on laskenut alle 200 vuodessa. KKO:lle luotiin uudistuksessa käytännölliset mahdollisuudet syventyä juttuihin perusteellisesti. Valituslupajärjestelmän käyttöönoton jälkeen KKO on tehnyt päätöksiä, joilla se on selventänyt kirjoitettua lakia tai täsmentänyt taikka muuttanut vallinnutta käytäntöä.<sup>92</sup>

Suomessa tuomioistuimet toimivat niin sanotun ratkaisupakon alaisina ja joutuvat näin ollen ottamaan kantaa sellaisiin asioihin, jotka olisi tarpeen järjestää lainsäädännön tasolla<sup>93</sup>. Tästä esimerkkinä voidaan mainita EIS:n 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklaan sisältyvä *ne bis in idem* -kielto. Kielto sisältää sanamukaisesti määräyksen siitä, että ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyjen mukaisesti<sup>94</sup>. EIT:n ratkaisemassa oikeustapauksessa *Zolotukhin v. Venäjä* (2009), EIT päätyi ratkaisussaan siihen, että rangaistusluonteiset hallinnolliset sanktiot voidaan rinnastaa rikosoikeudelliseen rangaistukseen, jolloin kielto tulee sovellettavaksi myös hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten välillä. *Ne bis in idem* -kielto ei suoranaisesti sisälly kansalliseen lainsäädäntöömme, mutta vuonna 2013 hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron-

---

<sup>90</sup> Saarnilehto 2005, s. 202.

<sup>91</sup> Laki oikeudenkäymiskaaren 30 luvun sekä 31 luvun 4 ja 5 §:n muuttamisesta 2.2.1979/104.

<sup>92</sup> Saarnilehto 2005, s. 203.

<sup>93</sup> Tulokas 2007, s. 196.

<sup>94</sup> Halila 2010, s. 209-210.

tai tullinkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi<sup>95</sup> sisällytettiin kansalliseen lakiimme *ne bis in idem* –kiellon edellyttämät muutokset<sup>96</sup>.

KKO:n ottaessa kantaa sellaisiin oikeuskysymyksiin, jotka eivät ole aikaisemmin olleet esillä, se osaltaan linjaa tuomioistuinten soveltamiskäytäntöä tulevaisuudessa mahdollisesti esille tulevien samankaltaisten tapausten varalta. *Ne bis in idem* –kiellon osalta KKO:n oli mahdollista tukeutua ainoastaan EIT:n silloiseen oikeuskäytäntöön. Kansallista lähdeaineistoa ei ollut saatavilla ja *ne bis in idem* –kiellon soveltaminen myös hallinnollisiin sanktioihin oli verrattaen uutta Suomessa. KKO:n oli mahdollista tukeutua ainoastaan EIT:n ratkaisukäytäntöön, mikä on yleistynyt paljon KKO:n oikeuslähteissä.

*Juha Lavapuro* on artikkelissaan ”Ihmisoikeuskulttuurin murrokset? Eräitä kvantitatiivisia havaintoja korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä tapahtuneista muutoksista v. 1976-2010” tuonut esille KKO:n ratkaisukäytännössä tapahtuneen muutoksen siinä, kuinka paljon perusteluissa viitataan ja annetaan merkitystä EIS:n sääntelyyn ja EIT:n ratkaisuille. EIS:n voimaansaattaminen vuonna 1990 on tuonut pysyvän muutoksen siihen asti vallinneeseen oikeuskäytäntöön ja ihmisoikeudet on vakiinnuttaneet asemansa KKO:n oikeuskäytännössä.<sup>97</sup>

EIT:n oikeuskäytännön lisäksi KKO:n tulee tuomiovaltaa käyttäessään ottaa huomioon lain soveltamista koskevat periaatteet. Oikeusperiaatteilla on keskeinen asema modernien oikeusjärjestysten käytännön toiminnassa, vaikka oikeussääntöjen ja -periaatteiden keskinäistä suhdetta onkin mahdollista jäsentää monelta kannalta. Etenkin Euroopan unionin oikeudessa oikeusperiaatteet ovat varsin tärkeitä. Myös Euroopan neuvosto on määritellyt hallintotoiminnan kannalta keskeiset oikeusperiaatteet, ja EIT soveltaa oikeusperiaatteita ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa.<sup>98</sup>

KKO:n tuomiovallan kannalta sen sovellettavaksi tulevat muun muassa laillisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuusperiaate, luottamuksensuojaperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja hyvän hallinnon periaatteet.

---

<sup>95</sup> HE 191/2012 vp.

<sup>96</sup> HE 191/2012 vp., s. 1.

<sup>97</sup> Lavapuro 2012, s. 362.

<sup>98</sup> Mäenpää 2011, s. 244.

Laillisuusperiaate konkretisoituu hallintotoiminnassa erityisesti julkisen vallan käytön lainmukaisuutta ja lakiin perustuvuutta korostavana lainalaisuusperiaatteena. Laillisuusperiaatteen mukaan viranomaisten julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Näihin molempiin liittyy lähinnä prosessuaalisesti angloamerikkalainen rule of law -maksimi. Se korostaa normien noudattamisen valvonnan mahdollisuutta ja yksilön oikeusturvan takaamisen tärkeyttä viranomaistoiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi.<sup>99</sup> Laillisuusperiaatteeseen voidaan katsoa kuuluvan myös oikeusnormien hierarkian riittävän selkeä toteuttaminen<sup>100</sup>.

Suhteellisuusperiaate on keskeinen kriteeri, kun arvioidaan perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistettavia rajoituksia ja erityisesti niiden perusteltavuutta<sup>101</sup>. Se toimii käytännössä sekä julkisen vallan käytön, että viranomaisen harkintavallan rajoittajana. Suhteellisuusperiaatteen noudattamiseksi toimenpiteen on oltava soveltuva, tarpeellinen ja oikeasuhtainen lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuva. Toisin sanoen, silloin kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoitteiden toteuttamisen kannalta.<sup>102</sup>

Oikeusvarmuuden periaate korostaa muun muassa yksityiselle henkilölle asetettavien velvoitteiden selvää, ennakoitavaa ja riittävän täsmällistä normatiivista ja konkreettista määrittelyä. Periaatteen noudattaminen edellyttää muun muassa, että lainsäädäntö, joka aiheuttaa yksityisille henkilöille epäedullisia seurauksia, on selvää ja täsmällistä ja sen soveltaminen on ihmisten ennakoitavissa.<sup>103</sup> Oikeusvarmuuden ja erityisesti luottamuksensuojaperiaatteen yhteys on oikeuskäytännössä kiinteä, eikä näitä periaatteita voi täysin selvärajaisesti erottaa toisistaan.<sup>104</sup> Luottamuksensuojan periaate merkitsee, että vilpittömässä mielessä toimineella ja toimivalla yksityisellä henkilöllä, yrityksellä tai muulla oikeussubjektilla tulee perustelluin ja legitiimein edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisten toimintaan ja sen pysyvyyteen.<sup>105</sup>

---

<sup>99</sup> Mäenpää 2011, s. 260.

<sup>100</sup> Mäenpää 2011, s. 262.

<sup>101</sup> Mäenpää 2011, s. 268.

<sup>102</sup> Mäenpää 2011, s. 269 ja Raitio 2005, s. 357.

<sup>103</sup> Ks. Raitio 2005, s. 357 ja Mäenpää 2011, s. 276.

<sup>104</sup> Mäenpää 2011, s. 279.

<sup>105</sup> Mäenpää 2011, s. 281 ja Laakso 1990, s. 232.

Yhdenvertaisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on ensinnäkin vaatimus siitä, että viranomaiset kohtelee oikeussääntöä tulkitessaan ja soveltaessaan samanlaisia tapauksia samalla tavoin mutta erilaisia tilanteita toisistaan poikkeavin tavoin. Yhdenvertaisuudesta säännellään lisäksi perustuslain 6 §:ssä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun yleinen periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla. Yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan nähdä sisältävän myös mielivallan kiellon, jolloin harkintavaltaa ei saa käyttää eikä päätöstä tehdä mielivaltaisesti tai syrjivästi.<sup>106</sup>

Oikeusperiaatteiden tarkoituksena on ohjata lain soveltamista ja samalla yhdenmukaistaa kansallista oikeuskäytäntöä pyrkimällä turvaamaan sen, että niin viranomaiset kuin tuomioistuimet noudattavat samoja oikeusperiaatteita. Laintulkinnan kannalta KKO:n ratkaisua ohjaa myös perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yksi päätavoitteista oli pyrkimys muuttaa perusoikeussäännökset lainkäyttökelpoisiksi. Perusoikeusuudistuksen tarkoituksena oli lisätä myös perusoikeuksien suoraan sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.<sup>107</sup> Perusoikeusmyönteinen tai perustuslain mukainen laintulkinta on kehitetty turvaamaan perusoikeuksien ja perustuslain toteutumista. 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 oletamus lain perustuslain mukaisuudesta, jonka taustalla on ajatus, ettei perustuslain sitoma ja tästä tietoinen lainsäätäjätarkoita säätää perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia. Mikäli lakia voidaan tulkita moninaisesti, ainoastaan perustuslain mukaisten tulkintavaihtoehtojen voidaan katsoa vastaavan lainsäätäjän tahtoa.<sup>108</sup> Lisäksi mainittakoon, että KKO:n tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa perustuslaissa säänneltyjä perus- ja ihmisoikeuksia.

---

<sup>106</sup> Mäenpää 2011, s. 263 ja Ks. Kulla 2003, s. 70-73.

<sup>107</sup> HE 309/1993 vp., s. 32 ja PeVM 25/1993 vp., s. 6.

<sup>108</sup> Viljanen 1990, s. 225.



## 2.2 Perustuslakivaliokunnan asema ja tehtävät

Perustuslakivaliokunta on pysyvä valiokunta, jonka eduskunta asettaa perustuslain 35 §:n mukaisesti joka vaalikaudeksi<sup>109</sup>. Perustuslakivaliokunta toimii eduskunnassa keskeisenä perustuslainmukaisuuden valvojana. Sen tehtävänä on antaa lausuntoja sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PL 74 §).<sup>110</sup> Valiokunnan kannalla on tosiasiallisesti eduskuntaa sitovaa vaikutusta, eikä eduskunta voi hyväksyä lakiehdotusta (tavallisessa lainsäätämisyksikössä), jos perustuslakivaliokunta on pitänyt sitä perustuslain vastaisena.<sup>111</sup>

Perustuslakivaliokunnan asema ja tehtävät ovat kehittyneet ajan myötä. Alkujaan valiokunnan tehtävänä oli ottaa kantaa ainoastaan siihen, että lait säädettiin oikeassa säätämisyksikössä. Toisen maailmansodan jälkeen valiokunta on alkanut antamaan lausuntoja perustuslaillisista kysymyksistä.<sup>112</sup> Lausunnot ovat perustuslakivaliokunnan tärkein työväline, jolla se pystyy ottamaan kantaa yksittäisiin perusoikeuksiin ja siten kehittämään perusoikeusjärjestelmää<sup>113</sup>. Valiokunnan lausunnot ovat vähitellen saaneet enemmän painoarvoa niin oikeuslähteinä kuin ennakkopäätösinä. Joidenkin oikeuskirjailijoiden mukaan niitä voidaan verrata korkeimpien oikeuksien tekemisiin tulkintoihin.<sup>114</sup> Julkisen vallan käyttämisen kannalta perustuslakivaliokunnalla on erityisrooli siksi, että sen tuottamalla perustuslain tulkintaa ja valtiosääntöoikeutta yleisemminkin koskevalla lausuntomateriaalilla on huomattava merkitys täydentävänä ja tukevana oikeuslähteenä sekä hallintotoiminnassa että lainkäytössä. Perustuslakivaliokunnan lausunnot antavat informaatiota erityisesti perusoikeuksien tarkasta sisällöstä sekä yleisemminkin julkisen vallan käytön edellytyksistä ja rajoitteista.<sup>115</sup>

Eduskunnassa tapahtuva lakien ennakkovalvonta, joka kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin, on kehittynyt tavanomaisen käytännön varassa<sup>116</sup>. Perustuslakiuudistuksen

---

<sup>109</sup> Husa – Pohjolainen 2014, s. 87.

<sup>110</sup> Husa – Pohjolainen 2014, s. 88 ja Tallroth 2012, s. 25-26.

<sup>111</sup> Husa – Pohjolainen 2014, s. 88.

<sup>112</sup> kts. Tallroth 2012, s. 26.

<sup>113</sup> Saraviita 1999, s. 40.

<sup>114</sup> Wiberg 2003, s. 974.

<sup>115</sup> Husa – Pohjolainen 2014, s. 88.

<sup>116</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 350.

yhteydessä vuonna 1995 perustuslakivaliokunnan tehtävä kirjattiin perustuslakiin pääpiirteisesti. Perustuslakivaliokunnan lausunnonantotoimintaa ei kuitenkaan ole erityisin menettelysäännöin vieläkään eriytetty muiden valiokuntien toiminnasta. Valvontamenettelyssäkin perustuslakivaliokunta toimii käytännöllisesti katsoen samoin säännöin kuin eduskunnan muutkin valiokunnat. Perustuslakivaliokunnalle ei ole nimenomaisesti annettu erityisasemaa. Perustuslaki uudistuksen yhteydessä perustuslakiin ei otettu täsmällistä sääntelyä siitä, miten kysymys lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta saadaan vireille perustuslakivaliokunnassa tai kuinka paljon valiokunnan lausunnot sitovat eduskunnan päätöksenteossa.<sup>117</sup>

Lakiehdotusten perustuslainmukaisuudessa on kyse siitä, onko lakiehdotus perustuslain mukainen ja voidaanko se säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on ylin auktoriteetti perustuslainmukaisuutta valvottaessa. Tämän institutionaalisen auktoriteettiroolin kulmakivi on demokraattinen periaate eli perustuslainmukaisuutta valvovat demokraattisesti valitut henkilöt.<sup>118</sup> Perustuslakivaliokunnan ja muiden eduskunnan elinten harjoittama lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta on kuitenkin elimellisesti kytketty normaaliin lainsäädäntöprosessiin<sup>119</sup>.

Perustuslakivaliokunnassa tarkastelun kohteena on aina lakiehdotus, ei voimassa oleva laki. Valiokunta ei näin ollen sovelta perustuslakia konkreettisiin tapauksiin, vaan abstraktilla tasolla asettaa lakiehdotuksen sisältämät normit vastakkain perustuslakinormien kanssa. Näin ollen perustuslainsäädännön ja lainsäädännön välinen mahdollinen ristiriita näkyy vasta konkreettisissa tilanteissa, jossa keskenään ristiriidassa olevia normeja ei voida noudattaa eikä soveltaa samanaikaisesti.<sup>120</sup>

Perustuslakivaliokunnan harjoittama valvonta on ennakkovalvontaa. Se antaa mietintöjä lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta eli niin kutsutuista ”omista asioista”, jotka perustuslakikytkentänsä vuoksi kuuluvat valiokunnan toimialaan. Lisäksi, se antaa lausuntoja sellaisten lakiehdotusten perustuslakinäkökohdista, jotka kuuluvat jonkun toisen valiokunnan toimialaan.<sup>121</sup> Valiokunta arvioi lausunnoissaan, miten lakia voidaan mahdollisesti soveltaa

---

<sup>117</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 350-351.

<sup>118</sup> Lavapuro 2010b, s. 81.

<sup>119</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 354.

<sup>120</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 355.

<sup>121</sup> Tallroth 2012, s. 26 ja Keinänen – Wiberg 2012, s. 86.

tulevaisuudessa. Näin ollen valvonta voidaan nähdä abstraktina. Abstrakti valvonta on yleisluontoista eikä liity yksittäiseen oikeustapaukseen. Abstrakti valvonta koskee muun muassa lainsäätämisyjärjestystä, normitasoa ja ehdotuksen yhteensopivuutta voimassa olevan oikeuden kanssa.<sup>122</sup> Lausunnot ovat perustuslakivaliokunnan tärkein työväline, jolla se ottaa kantaa yksittäisiin perusoikeuksiin ja siten pyrkii kehittämään perusoikeusjärjestelmää<sup>123</sup>.

Perustuslakivaliokuntaa on joskus luonnehdittu perustehtävänsä (valtiosääntövalvonta) ohessa "oikeusturvavaliokunnaksi". Lausunnoissa näet arvioidaan käsillä olevaa hallituksen esitystä laajemmin kuin pelkkä lakiehdotuksen perustuslainmukaisuusarviointi edellyttäisi. Lausunnoissa kuvataan usein säännösvaihtoehtoja, jotka toteuttaisivat ihmisten oikeusturvaa laajemmin tai paremmin, kuin mitä hallituksen lakiesityksessä on tarkoitettu. Tällaiset kannanotot ovat suositusluonteisia ehdotuksia lakiehdotusta käsittelevälle mietintövaliokunnalle.<sup>124</sup> Valiokunnan ehdottamien oikeusturvaa koskevien parannusehdotusten noudattaminen ei ole säätämisyjärjestysseikka. Valiokunta määrittelee erikseen ja asiaa korostaen lausunnon loppupöytäkirjassa sellaiset kohdat lakiehdotuksesta, jotka se katsoo perustuslain vastaisiksi ja joiden korjaaminen siksi on ehto tavallisen lainsäätämisyjärjestuksen käyttämiselle.<sup>125</sup>

PL 21 §:n oikeusturva perusoikeus on säännös, jonka seurauksena ja PL 74 §:n (perustuslainmukaisuuden valvonta perustuslakivaliokunnan tehtävänä) välityksin perustuslakivaliokunnan luonnehtiminen oikeusturvavaliokunnaksi on perusteltua ja saa legitimaation PL 21 §:stä. Tässä yhteydessä voidaan viitata lisäksi PL 22 §:ään, joka yleisesti velvoittaa "julkisen vallan" turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.<sup>126</sup>

---

<sup>122</sup> Saraviita 2000, s. 522.

<sup>123</sup> Saraviita 1999, s. 40.

<sup>124</sup> Kehityssuuntaus todettiin vuoden 1995 perusoikeusudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä (309/1993): "Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on erityisesti 1980-luvulla tapahtunut selvä käänne puhtaasti muodollisesta lakiehdotusten säätämisyjärjestuksen valvonnasta aineellisen perusoikeussuojan suuntaan. Nykyisin on varsin tavallista, ettei perustuslakivaliokunnan lakiehdotuksista antamissa lausunnoissa rajoituta säätämisyjärjestuksen valintaratkaisuuksiin, vaan niihin sisältyy usein myös vaatimuksia lakiehdotuksen sisällöllisestä muuttamisesta perustuslain edellyttämällä tai puoltamalla tavalla." Saraviita 2011, s. 291.

<sup>125</sup> Saraviita 2011, s. 291.

<sup>126</sup> Saraviita 2011, s. 292.

Perustuslakivaliokunta seuraa myös aktiivisesti tärkeimpiä kansainvälisiä ihmisoikeuspäätöksiä. Varsinkin EIT:n antamia ratkaisuja oikeuskäytännöstä, jotka tulevat ajankohtaiseksi valiokunnassa.<sup>127</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunnoista on myös nähtävissä, että perusteluissa tukeudutaan EIT:n oikeuskäytäntöön jos mahdollista.<sup>128</sup> Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin perustuslakivaliokunnan yhdeksi tehtäväksi valvoa myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamista<sup>129</sup>.

Perustuslakivaliokunta käyttää toimissaan paitsi poliittista eli tarkoituksenmukaisuus harkintaa runsaasti myös oikeudellista eli sitovaa harkintaa. Perustuslakivaliokunnan nähdään myös pystyvän pitämään pitkän kulttuurisen tradition kannattelemana toiminnassaan nuo kaksi harkinnan lajia erillään. Näin ollen voidaan nähdä valiokunnalla olevan kaksi toisistaan melko tavalla poikkeavaa roolia, poliittinen ja kvasijudisiaalinen eli tuomioistuinta muistuttava.<sup>130</sup>

### **2.2.1 Perustuslakivaliokunnan aseman arviointia**

Perustuslakivaliokunta on siis niin sanotusti vakiinnuttanut asemaansa ja sen lausuntoja pidetään tärkeänä. Oikeuskirjallisuuden sekä lainsäädäntöprosessin perusteella perustuslakivaliokunnan lausunnoilla on merkittävä asema ja sen mielipiteitä pidetään tärkeänä kun kyse on lain soveltamisesta perusoikeuksien mukaisesti. Perustuslakivaliokunta itse pitää antamia lausuntoja perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa, eli perustuslakivaliokunnan vaikutusvaltaa muiden valiokuntien antamiin mietintöihin voidaan pitää vahvana<sup>131</sup>.

Oikeuskirjallisuudessa on niukasti tutkittu perustuslakivaliokuntaa ja sen lausuntojen merkitystä. *Keinänen* ja *Wiberg* on katsauksessaan ”Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokuntana ja asiantuntijoiden kuulijana” tehnyt hieman tutkimusta siitä, mikä merkitys perustuslakivaliokunnan lausunnoilla ja mietinnöillä on muille

---

<sup>127</sup> Sasi 2009, s.165.

<sup>128</sup> Ne bis in idem- periaatteen tulkinnan osalta perustuslakivaliokunta on muodostanut kantansa EIT:n ratkaisujen mukaisesti. kts. esim. PeVL 17/2012 vp.

<sup>129</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 353.

<sup>130</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 354.

<sup>131</sup> Keinänen – Wiberg 2012, s. 86.

valiokunnille<sup>132</sup>. Tutkimuksen johtopäätöksissä tultiin tulokseen, että muut valiokunnat pitivät perustuslakivaliokunnan lausuntoja tärkeänä ja niiden asemaa vahvana, mutta ei kuitenkaan sitovina. Katsauksen tekijät totesivatkin perustuslakivaliokunnan aseman olevan näin ollen vahva.<sup>133</sup>

Perustuslakivaliokunnasta säädetään ainoastaan perustuslain 35 §:ssä ja 74 §:ssä. Eduskunta asettaa aina vaalikaudeksi perustuslakivaliokunnan sekä muut valiokunnat. Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Pelkästään perustuslain 74 § ei kuitenkaan automaattisesti takaa perustuslakivaliokunnan arvovaltaa, mutta käytännössä perustuslakivaliokunnasta on tullut perustuslain tulkintakysymyksissä auktoritatiivisena pidetty valvontaelin<sup>134</sup>. Perustuslakivaliokunnasta ei ole säädetty lain tasolla samalla tavalla kuin Suomen korkeimmista oikeuksista, joten sen antamien lausuntojen asema perustuu lähinnä vakiintuneeseen käytäntöön. Tehtävässä tutkimuksessa onkin tarkoitus kiinnittää huomiota tähän epäkohtaan, jota tarkastellaan ajankohtaisen *ne bis in idem* –kiellon näkökulmasta ja tapahtumakulkuja tulkittaessa sitä, minkälainen suhde KKO:n ennakkopäätösten ja perustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen välillä on.

Perustuslakivaliokunnan asema perustuslaintulkitsijana on oikeuskulttuurissamme nähty auktoritatiivisena. Tämän tärkeimpänä perusteluna on ollut demokraattinen legitimaatio<sup>135</sup> ja vallanjakoon liittyvät perusteet<sup>136</sup> mutta, sitä on myös perusteltu perustuslakivaliokunnan suorittaman oikeudellisen harkinnan ja sen työssään hyödyntämien asiantuntijoiden pohjalta<sup>137</sup>. *Lavapuro* on todennut, että perustuslakivaliokunnan harjoittaman valvonnan tueksi on esitettävissä niin painavia, ennen muuta demokratiaperiaatteeseen kytkeytyviä valtiosääntöisiä argumentteja, että sen arvovaltaa on syytäkin vaalia. Perustuslakivaliokuntaa ei kuitenkaan voida pitää erehtymättömänä.<sup>138</sup>

---

<sup>132</sup> Ks. Keinänen – Wiberg 2012, s. 92.

<sup>133</sup> Keinänen – Wiberg 2012, s. 103.

<sup>134</sup> Lavapuro 2009, s. 225.

<sup>135</sup> Jyränki, 2003, s. 393.

<sup>136</sup> Husa, 2004, s. 136.

<sup>137</sup> Esim. Lavapuro, 2010b, s.79–82.

<sup>138</sup> Lavapuro, 2010a. s. 226–227.

Jotta perustuslakivaliokunta voisi säilyttää arvovaltansa nykyisessä pluralisoituneessa<sup>139</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 instrumentaaliselle päätöksenteolle.<sup>140</sup> *Lavapuro* onkin kritisoinut perustuslakivaliokunnan saamaa arvovaltaa nykyiseen oikeusjärjestelmämme moninaisuuden sopimattomana ja todennut, että pluralistisen perustuslakikontrollijärjestelmään sopisi, että perustuslakivaliokunnan päämääränä olisi pikemmin laajalti perusteltujen demokraattisesti legitiimien kannanottojen antaminen.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> Oikeusjärjestys on kansainvälistymisen myötä muodostunut moniaineiseksi, tapausittain vaihtelevaksi ja jännitteitä tai kollisioita sisältäväksi. Oikeusnormien etusija ongelmiin ja eri normilähteiden suhteisiin ei ole yleistä etukäteistä tai hierarkkisesti ylintä vastausta. Ks. mm. *Lavapuro*, 2010a. s. 24.

<sup>140</sup> *Lavapuro*, 2010a. s. 239.

<sup>141</sup> *Lavapuro* 2010a. s. 91.

### **3 PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN JA KORKEIMMAN OIKEUDEN KÄSITYKSET NE BIS IN IDEM –KIELLON TULKINNASTA**

#### **3.1 Korkeimman oikeuden tekemä ensimmäinen tulkintalinja**

##### **3.1.1 Korkeimman oikeuden tulkintalinja rikosprosessien kesken**

EIS eli yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi allekirjoitettiin Roomassa vuonna 1950, ja se tuli voimaan vuonna 1953. Suomi liittyi sopimukseen toukokuussa 1989 ja se tuli Suomea sitovana voimaan vuotta myöhemmin<sup>142</sup>. EIS valmisteltiin nopeasti, minkä johdosta useat kysymykset jäivät auki. Alusta alkaen oli myös selvää, että sopimusta täydennettäisiin myöhemmin. Sitten vuosien ja vuosikymmenten kuluessa laadituilla lisäpöytäkirjoilla on sovittu uusien oikeuksien ja vapauksien lisäämisestä ihmisoikeussopimukseen.

Ne bis in idem –kielto eli kielto syyttää tai rangaista kahdesti sisältyy EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaan. Artiklassa todetaan, että ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on lopullisesti jo vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti.<sup>143</sup>

Tutkittaessa KKO:n tulkintakäytäntöä kaksinkertaisen rangaistuksen kiellosta rikosprosesseissa, on linja ollut hyvin selkeä ja yhtenäinen kun kyse on ollut rikosprosesseissa määrättävistä samoihin tosiseikkoihin perustuvista rikoksista.<sup>144</sup> Esimerkkinä KKO:n tapaus jo vuodelta KKO 1992:116, jossa oli kyse siitä, että syyttäjän syytteestä kihlakunnanoikeus oli 23.5.1989 lainvoimaisesti tuominnut henkilön törkeästä rattijuopumuksesta rangaistukseen. Asianomistajan syytteestä kihlakunnanoikeus oli 6.3.1990 lainvoimaisesti tuominnut henkilön saman teon perusteella törkeästä rattijuopumuksesta, liikenteen vaarantamisesta ja ruumiinvamman tuottamuksesta rangaistukseen. Kihlakunnanoikeuden ensimmäinen päätös oli estänyt

---

<sup>142</sup> Ks. Viljanen 1996, s. 793.

<sup>143</sup> Halila 2010, s. 209-210.

<sup>144</sup> Esim. KKO 1992:116 ja KKO 1999:36.

muita samaan tekoon sisältyneitä rikoksia koskevan rangaistusvaatimuksen tutkimisen.<sup>145</sup>

Toisessa esimerkkitapauksessa KKO 1999:36 virallinen syyttäjä oli vaatinut henkilölle rangaistusta törkeästä petoksesta sillä perusteella, että henkilö oli X Oy:n toimitusjohtajana hankkiakseen itselleen tai toiselle oikeudetonta taloudellista hyötyä erehdyttänyt Y Oy:n ostamaan moottoriveneen X Oy:ltä, vaikka henkilö oli tiennyt, että B omisti veneen. Syyte oli lainvoimaisesti hylätty. Uudessa oikeudenkäynnissä syyttäjä vaati henkilölle rangaistusta törkeästä kavalluksesta sillä perusteella, että henkilö oli anastanut mainitun hallussaan olleen B:n moottoriveneen myymällä sen X Oy:n nimissä Y Oy:lle. Kun syyte koski samaa tekoa, mistä ensimmäisessä ratkaisussa oli ollut kysymys, se jätettiin tutkimatta.<sup>146</sup>

Molemmissa tapauksessa on selkeää nähdä se, että rikosprosessissa määrätty tuomio tai tuomion määräämättä jättäminen estävät samoihin tosiseikkoihin perustuvan rikosprosessin uudelleen tutkimisen tai rankaisemisen. Kyseisissä KKO:n oikeustapauksissa on kuitenkin kyse rikosoikeudellisista rangaistuksista, jolloin kaksoisrangaistuksen kieltoa on selkeämpi soveltaa.

### **3.1.2 Korkeimman oikeuden ensimmäinen tulkintalinjaus hallinnollisten sanktioiden ja rikosprosessien kesken**

Ne bis in idem –kieltoa koskevissa EIT:n oikeustapauksissa oikeuskäytäntö on selkiytynyt ja tiukentunut viime vuosina. Erityisesti oikeuskäytäntöä ovat tiukentaneet ja selkeyttäneet aikaisemmin mainitut EIT:n tapaukset Zolotukhin v. Venäjä (2009) ja Ruotsalainen v. Suomi (2009), jotka koskevat järjestysrikkomusta ja lievää veropetosta. Tapauksessa Zolotukhin v. Venäjä EIT tarkensi siihen asti epäselvänä pidettyä käytäntöään, jonka mukaan tekojen samankaltaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon tekojen oikeudellinen yhtäläisyys. Zolotukhin v. Venäjä (2009) tapauksessa EIT piti ne bis in idem –kiellon sovellettavuuden kannalta riittävänä, että seuraamus aiheutui samoista tosiseikoista. EIT:n mukaan tosiseikkojen yhtenevyyden varmistamiseksi tuomioistuimen tulee vertailla kuvauksia, joilla rikosprosessissa ja hallinnollisessa menettelyssä vaaditaan asianosaiselle rangaistuksenluonteista seuraamusta. Erityisesti tapaus Ruotsalainen v. Suomi (2009) edellytti pohjoismaisen

---

<sup>145</sup> KKO 1992:116.

<sup>146</sup> KKO 1999:36.



veroseuraamusjärjestelmän uudelleen arviointia, koska veropetostapauksissa usein seuraa myös veronkorotus, joka määrätään hallinnollisessa menettelyssä ja jolla voidaan katsoa käytännössä olevan veronkorotuksen harkinnanvaraisuudesta ja ennaltaehkäisevästä tavoitteesta johtuen rikosoikeudellinen luonne.<sup>147</sup>

Suomen ylimmät oikeusasteet ovat joutuneet arvioimaan uudelleen ne bis in idem –kiellon vaikutusta muun muassa kansallisissa veropetosasioissa<sup>148</sup>. KKO linjasi Suomessa ne bis in idem –kiellon tulkintakäytännön ensimmäisen kerran vuonna 2010 tapauksissa KKO 2010:45 ja KKO 2010:46. KKO:n tapauksessa KKO 2010:45 henkilölle oli määrätty vuonna 2001 veronkorotuspäätöksellä veronkorotuksia vuosilta 1995 - 1998. Henkilö oli tehnyt asiasta oikaisuvaatimuksen, mutta peruuttanut sen ja maksanut vuoden 2002 aikana määrätty veronkorotukset. Syyttäjä oli vuonna 2004 vireille tullessa syytteessä vaatinut henkilölle syytettä samasta asiasta törkeänä veropetoksena. KKO mietti tapauksessa estääkö henkilölle määrätty veronkorotus tutkimasta tai hyväksymästä häntä vastaan nostetun veropetossyytteen. Ratkaistavana on ensin se, onko luonnolliselle henkilölle määrättyä veronkorotusta pidettävä kaksoisrangaistuksen kiellon piiriin kuuluvana rikosoikeudelliseen seuraamukseen rinnastettavana seuraamuksena, ja mikäli näin katsotaan olevan, milloin veronkorotus ja veropetossyyte koskevat samaa asiaa. Lopuksi on arvioitava, milloin veronkorotusta koskeva ratkaisu on lopullinen ja mikä merkitys tällä on syyteasian käsittelyssä.<sup>149</sup>

KKO:n ratkaisussa päädyttiin siihen, että veropetosta koskeva syyte tuli jättää tutkimatta, koska EIS:n 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukainen ne bis in idem –kielto esti jo lainvoiman saaneen päätöksen uudelleen tutkimisen. Lainvoiman saaneella päätöksellä henkilölle oli määrätty maksettavaksi veronkorotuksia. Näin ollen kaksinkertaisen rangaistuksen kiellon tulkintalinjaksi muodostui KKO:n oikeuskäytännössä se, että esimerkiksi veronkorotuspäätösten ollessa lopullisia syytteen tullessa vireille, se estää veropetosta koskevan syytteen tutkimisen.<sup>150</sup>

KKO:n samana vuonna tekemässään ratkaisussa KKO 2010:46, jossa henkilölle oli määrätty vuonna 2007 useammassa veronkorotuspäätöksessä veronkorotuksia, KKO katsoi, että syyttäjän vuonna 2008 vireille laittamassa samaa asiaa koskevaa

---

<sup>147</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen - Tapanila 2012, s. 916-918.

<sup>148</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 919.

<sup>149</sup> KKO 2010:45.

<sup>150</sup> KKO 2010:45.

veropetosyytettä ei jätetty tutkimatta, sillä veronkorotuspäätökset eivät olleet vielä lopullisia. KKO:n tuolloin tekemän tulkinnan mukaan vireillä oleva asia ei estänyt veropetosyytteen tutkimista.<sup>151</sup>

Kummassakin KKO:n oikeustapauksessa KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 on pyritty aluksi ratkaisemaan sen, onko luonnolliselle henkilölle määrättyä veronkorotusta pidettävä *ne bis in idem* -kiellon piiriin kuuluvana rikosoikeudelliseen seuraamukseen rinnastettavana seuraamuksena eli voidaanko veronkorotusta pitää EIS:n 6 artiklan mukaisena rikosasia. Tämän jälkeen KKO pyrki ratkaisemaan sen, milloin veronkorotus ja veropetosyyte koskevat samaa asiaa sekä milloin veronkorotusta koskeva ratkaisu on lopullinen ja mikä merkitys ratkaisun lopullisuudella on veropetosyyteasian käsittelyyn.

Pohdittaessa sitä, onko veronkorotuksissa kyse EIS:n 6 artiklan mukaisesta rikossyyteestä, asia ratkaistaan EIT:n antamien Engel -kriteerien perusteella. EIS:n näkökulmasta ratkaisevaa ei ole valtiosisäisessä oikeudessa tehty rajanveto rikosoikeudellisiin rangaistuksiin ja hallinnollisiin sanktioihin, koska 6 artiklan mukainen rikossyyte on autonominen käsite.<sup>152</sup> EIT onkin pitänyt ratkaisuisaan rikosasioina tietyn edellytyksin sellaisiakin asioita, joita kansallisen lain mukaan ei sellaisiksi luokitella. Useissa tällaisissa ratkaisuisaan EIT on arvioinut veronkorotuksen luonnetta EIS:n 6 artiklan kannalta.<sup>153</sup>

EIS:n välitön soveltaminen lainkäytössä olisi suhteellisen vaivatonta, mikäli ongelmat rajoittuisivat puhtaasti käännöskysymyksiin. EIS:n määräysten todellinen sisältö on määräytynyt ja määräytyy erityisesti EIT:n ratkaisujen välityksellä. Niinpä perustuslakivaliokunta, korostaessaan ihmisoikeusystävällisen tulkinnan merkitystä, viittasi tarpeeseen ottaa huomioon, ei vain sopimus ja lisäpöytäkirjat, vaan myös niiden pohjalta syntynyt vakiintunut tulkintakäytäntö. Tämä merkitsee sitä, että sopimustekstin lisäksi on valiokunnan mukaan tulkinnassa huomioon otettava myös valvontaelinten, ennen muuta EIT:n, käytäntö siltä osin, kuin se konkretisoi kysymyksessä olevan sopimusmääräyksen sisältöä.<sup>154</sup> Korkeimmissa oikeuksissa on useimmiten ollut kysymys "ihmisoikeusystävällisestä" laintulkinnasta pikemminkin kuin etusijan

---

<sup>151</sup> KKO 2010:46.

<sup>152</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 546-547.

<sup>153</sup> KKO 2010:45.

<sup>154</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 67.

antamisesta ihmisoikeussopimukselle sen ja muun lain välisessä ristiriitatilanteessa<sup>155</sup>. KKO:n oikeuskäytännössä on EIS:n ja EIT:n oikeuskäytännön huomioon ottamisesta vähitellen tullut, jos ei aivan rutiinia, niin ainakin normaali osa ratkaisutoimintaa. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on edellä jo esiin tulleiden kysymysten lisäksi vaikuttanut moniin muihin tulkintoihin.<sup>156</sup>

KKO nojasi vuonna 2010 perusteluissaan EIT:n ratkaisukäytäntöön ottaessaan kantaa siihen, ovatko veronkorotukset rinnastettavissa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Tapauksessa Jussila v. Suomi (2006) EIT otti kantaa veronkorotuksen määräämistä koskevan asian luonteeseen EIS:n 6 artiklan kannalta ja arvioi, että veronkorotusta koskeva asia rinnastetaan 6 artiklan mukaiseen rikosasiaan, koska EIT katsoi veronkorotuksen sanktionluonteiseksi eikä korvaukseksi aiheutetusta vahingosta. Myös tapauksessa Ruotsalainen v. Suomi (2009) EIT viittasi Engel -kriteereihin ja totesi polttoainemaksun määräämisen rikosasiaksi, koska sillä oli rangaistusseuraamuksen luonne ja se kohdistui yleisesti kaikkiin autoilijoihin. Vaikka veronkorotusta ei luonnehdita kansallisessa lainsäädännössä rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi, voidaan se rinnastaa niihin muiden Engel -kriteerien perusteella. EIT:n mukaan seuraamuksen ankaruus vaikuttaa myös arviointiin siitä, onko kyse rikosasiasta ja tapauksissa, joissa seuraamus on katsottu ankaraksi, on usein ollut kyse rikosasiasta. KKO:n 2010:46 tapauksessa henkilölle määrättiin veronkorotukset soveltaen verotusmenettelystä annetun lain 32 §:n ankarinta 3 momenttia, joten tässä tapauksessa veronkorotusten voidaan katsoa kuuluvan rikossyytteen piiriin tästäkin syystä.

Vaikka kansallisen lainsäädännön mukaan veronkorotusten määrääminen on hallintomenettelyä ja veronkorotusten määräämistä ei ole pidetty rikosasiaana, KKO katsoi tapauksen perusteluissaan veronkorotusten olevan rikosoikeudelliseen seuraamukseen rinnastettavia seuraamuksia eli 6 artiklan mukaisia rikosasioita EIT:n oikeuskäytännön perusteella<sup>157</sup>. KKO päätyi perusteluissaan tähän samaan tulkintaan myös tapauksessa KKO 2010:46.

KKO:n katsottua molemmissa edellä mainituissa tapauksissa, että veronkorotuksissa on kyse EIS:n 6 artiklan mukaisesta rikossyytteestä, tulee ottaa huomioon myös EIS:n 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklan *ne bis in idem* -kielto, jos voidaan katsoa, että kyseessä ovat

---

<sup>155</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 68.

<sup>156</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 71.

<sup>157</sup> KKO 2010:45.

samat tosiseikat. Kansallisessa oikeuskäytännössä on käsitelty useissa tapauksissa aikaisemman tuomion sitovuutta *ne bis in idem* –kiellon kannalta.<sup>158</sup>

Aikaisemmassa oikeuskäytännössään KKO on todennut, ettei rikosasiassa annetun tuomion saatua lainvoiman sitä tekoa, jonka perusteella nostetun syytteen johdosta tuomio on annettu, voida enää saattaa uudelleen tuomioistuimen tutkittavaksi. KKO:n ratkaisuihin on lähdetty siitä, että kyse on ”samasta teosta”, jos syyte koskee yhtä ja samaa tosielämän tapahtumaa tai menettelyä kuin jo annettu lainvoimainen tuomio. KKO katsoi sekä KKO 2010:45 että KKO 2010:46 ratkaisussaan, että veronkorotusten määrääminen ja veropetosyyte perustuivat samoihin tosiseikkoihin.

EIT:n kanta ”asioiden samuuden” arviointiin oli aikaisemmin erilainen, mutta erityisesti *Zolotukhin v. Venäjä* (2009) tapauksen jälkeen, sen kanta on vastannut kansallisten tuomioistuinten linjaa. Tapauksen mukaan asioiden samuutta arvioitaessa tulee tarkastella, onko kyse samoista tai olennaisesti samoista tosiseikoista. EIT arvioi nykyisin ”asioiden samuuden” samalla tavoin kuin KKO, mutta EIT:n tulkinta siitä, mitkä kaikki seuraamukset otetaan huomioon arvioitaessa onko henkilöä vastaan ryhdytty rikosperusteisiin toimenpiteisiin kahdesti, on huomattavasti laajempi kuin KKO:n. Tämä johtuu siitä, että EIT on oikeuskäytäntönsä perusteella rinnastanut rikosoikeudellisiin seuraamuksiin sellaiset hallinnolliset seuraamukset, jotka ovat yleisesti sovellettavia ja joilla pyritään ehkäisemään rikoksen teko ennakolta ja joilla on rangaistuksellinen luonne.

Kansallisessa oikeuskäytännössä taas ei ole katsottu, että hallinnollisessa menettelyssä määrätty seuraamus estäisi rikosoikeudelliset syytetoimet samassakaan asiassa<sup>159</sup>. Tulkintaerojen kansallisen tuomioistuimen ja EIT:n välillä voidaankin katsoa aiheutuvan siitä, mitkä kaikki hallinnolliset seuraamukset rinnastetaan rikosoikeudellisiin seuraamuksiin eikä niinkään siitä, että miten arvioidaan, onko kyse samasta asiasta. Esimerkiksi ennen EIT:n tapauksia<sup>160</sup>, joissa se määritteli veronkorotukset rikosoikeudellisiin rangaistuksiin rinnastettaviksi seuraamuksiksi, veronkorotusten määräämistä ei ole pidetty kansallisissa tuomioistuimissa rikosasiaan eikä veronkorotusten määrääminen ole estänyt asian käsittelyä uudelleen rikosoikeudenkäynnissä. Suomessa ylimmät tuomioistuimet eivät olleet vielä EIS:sta

---

<sup>158</sup> Esim. KKO 1992:116, KKO 1999:36, KKO 2000:37 ja KKO 2003:30.

<sup>159</sup> KKO 2010:45.

<sup>160</sup> Esim. *Janosevic v. Ruotsi* 2002, *Jussila v. Suomi* 2006.

soveltaan ottaneet kantaa siihen, estääkö hallinnollisten lisäveroseuraamusten määrääminen samaan menettelyyn perustuvan verorikosoikeudenkäynnin käynnistämisen ja verorikossyytteen ratkaisemisen. Tiedossa ei myöskään ollut sellaisia Suomessa annettuja oikeuden ratkaisuja, joissa hallinnollisten lisäveroseuraamusten määräämisen olisi katsottu estäneen verorikosoikeudenkäynnin ja sitä koskevan ratkaisun antamisen.<sup>161</sup>

Suomen rikosoikeudellisessa oikeuskäytännössä on katsottu, että rikosasiassa annetun lainvoimaisen tuomion lisäksi jo vireillä oleva syyte estää uuden oikeudenkäynnin samassa asiassa. Kyseessä on niin sanottu *lis pendens* -periaate eli vireilläolovaikutus.<sup>162</sup> Tuomio on lainvoimainen, kun siihen ei voida enää hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin. Koska kansallisessa oikeuskäytännössä vireilläolovaikutus on liitetty vain rikosasioihin, voidaan tällä perustella se, että Suomessa on ollut mahdollista aloittaa sekä hallinnollinen menettely että rikosoikeudellinen prosessi samasta asiasta kummankaan aloittamisen estämästä toisen aloittamista. Veronkorotusten määräämistä koskeva hallintomenettely ei ole estänyt veropetosyytteen nostamista sen vuoksi, että veronkorotuksien määräämisen ei ole kansallisessa oikeuskäytännössä katsottu olevan rikosasia.

KKO on tapauksissaan KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 kuitenkin katsonut, että veronkorotuksista määrääminen on rikosasia, mutta se ei ole siltikään soveltanut tapauksiin *lis pendens* -periaatetta. Erityisesti tämä käy ilmi jälkimmäisestä tapauksesta, jossa veronkorotukset eivät muodostaneet estettä veropetosta koskevan syytteen käsittelemiselle, koska veronkorotuksia koskeva päätös ei ollut vielä lopullinen veropetosyytteen tullessa vireille. KKO:n mukaan molemmissa tapauksissa veronkorotusten määräämisessä ja veropetosyytteessä oli kyse samoista tosiseikoista, minkä vuoksi tulisi soveltaa EIS:n 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaista *ne bis in idem* -kieltoa. KKO on perustellut linjaansa 2010:46 tapauksessa muun muassa *ne bis in idem* -kieltoa koskevan artiklan sanamuodolla.<sup>163</sup>

EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kohdassa säädetään ”Ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta

---

<sup>161</sup> KKO 2010:45.

<sup>162</sup> KKO 2010:45.

<sup>163</sup> EIT on ottanut kantaa rinnakkaisiin menettelyihin muun muassa tapauksissa *Kiiveri v. Finland* 10.2.2015 ja *Glantz v. Finland* 20.5.2015.

hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti”. Artiklan sanamuodosta voisikin päätellä, että ne bis in idem –kielto koskee vain päätöksiä, joilla henkilö on lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi eli lopullisia lainvoiman saaneita päätöksiä. Tällöin voitaisiin ajatella, että kaksinkertaisen rangaistuksen kielto ei sovellu asian vireilläoloon. KKO onkin tulkinnut oikeustapausten KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 perusteella, että ne bis in idem –kielto soveltuu peräkkäisiin eri prosesseihin eikä rinnakkaisiin prosesseihin. KKO:n mukaan ne bis in idem –kielto koskee tilannetta, jossa ensimmäinen ratkaisu on lopullinen ennen jälkimmäisen menettelyn alkamista.<sup>164</sup>

KKO:n tulkinnan mukaan ne bis in idem –kielto soveltuu vain peräkkäisiin eri prosesseihin. Tämä voidaan katsoa johtuvan myös EIT:n eri ratkaisuksista<sup>165</sup>. Esimerkiksi EIT:n Zolotukhin -ratkaisussa EIT on todennut, että artiklan mukainen suoja tulee sovellettavaksi, kun henkilöä vastaan käynnistetään uusi menettely aiemman tuomion tultua lopulliseksi. Samassa EIT:n ratkaisussa todetaan myös, että EIS:n 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklan tarkoituksena on kieltää lopulliseksi tulleella ratkaisulla päätetyn rikosprosessin toistaminen. Zolotukhin -ratkaisussa EIT toteaa myös, että artiklan mukaista suojaa ei synny sellaisen päätöksen perusteella, jonka osalta varsinaiset muutoksenhakukeinot ovat vielä määräaikojen kannalta avoimia.<sup>166</sup>

KKO katsoikin oikeustapauksessa KKO 2010:46 edellä käytyjen syiden vuoksi, että lopulliseen ratkaisuun ei voitu rinnastaa vireillä olevaa tai muuten lopullista ratkaisua vailla olevaa asiaa. KKO:n mukaan senkaltaista vireilläolovaikutusta, joka kansallisen oikeuskäytännön mukaan vallitsee samaa tekoa koskevan rikosoikeudenkäynnin välillä, ei voida ulottaa veronkorotusmenettelyn ja rikosoikeudenkäynnin keskinäiseen suhteeseen, koska 7.lisäpöytäkirjan 4 artikla ja EIT:n oikeuskäytäntö eivät sitä edellytä. Vireilläolon estevaikutusta ei ole myöskään kansallisessa oikeuskäytännössä ulotettu hallintoprosessista rikosoikeudenkäyntiin tai päinvastoin.<sup>167</sup> Tässä nimenomaisesti KKO pyrki noudattamaan EIT:n oikeuskäytännön mukaista tulkintalinjaa, eikä viedä perus- ja ihmisoikeussuojaa pidemmälle, mitä se katsoi EIT:n oikeuskäytännön välttämättä velvoittavan.

---

<sup>164</sup> KKO 2010:46.

<sup>165</sup> Esim. Zolotukhin v. Venäjä 2009, Ruotsalainen v. Suomi 2009.

<sup>166</sup> KKO 2010:45, KKO 2010:46.

<sup>167</sup> KKO 2010:45, KKO 2010:46.

KKO toi myös näissä ensimmäisissä ratkaisuisaan esille, että ne bis in idem -kielto tulkintoineen antoi aihetta seuraamusjärjestelmän uudelleen arviointiin hallitusvallan toimin<sup>168</sup>. Hallitus teki myöhemmin esityksen laista erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi<sup>169</sup>.

Sekä KKO, että myös KHO on joutunut ratkaisemaan, miten suhtautua EIT:n tapauksessa Zolotukhin v. Venäjä (2009) ne bis in idem -kiellon osalta omaksumaan uuteen tulkintaan. Molemmat tuomioistuimet ovat hyväksyneet, että ennen toisen prosessin vireille tuloa lainvoimaiseksi tullut päätös tai tuomio estää toisen menettelyn käynnistämisen. Tältä osin Suomen ylimmät tuomioistuimet, eivät ole asettaneet EIT:n ennakkopäätöksiä kyseenalaisiksi. Toisaalta ylimpien tuomioistuinten katsoessa, että samanaikaisesti vireillä olevien asioiden kohdalla ei yhden prosessin lainvoimaiseksi tulo estä toisen prosessin jatkamista, voi myös niiden sanoa pyrkineen EIT:n ratkaisun *supistavaan tulkintaan*. Ylimpien tuomioistuinten ratkaisujen ja niissä esiintyvien varausten voidaan katsoa viittaavan tietynlaiseen varovaisuuteen, mitä tulee puuttumiseen lainsäätäjän vastuulle kuuluvaksi katsottuihin asioihin. Koska tapa, jolla EIT:n Zolotukhin -ennakkopäätös on kirjoitettu, näyttää sallivan korkeimpien oikeuksien omaksuman tulkinnan, ei ratkaisusta voi päätellä, että tuomioistuimet olisivat valmiita uhmaamaan EIT:n tulkinnallisesti yksiselitteisiä ratkaisuja esimerkiksi sillä perusteella, että niiden kanssa ristiriidassa oleva laki on sopimukseen nähden *lex posterior*. Tällainen ristiriita lienee käytännössä yleensä ratkaistavissa ihmis- ja perusoikeusystävällisellä tulkinnalla, vaikkakin perinteisen valtiosääntöoikeudellisen ajattelutavan valossa kotimaisen säännöksen poikkeukseton sivuuttaminen EIS:n perusteella ei välttämättä ole ongelmatonta.<sup>170</sup>

KKO:n ratkaistessaan tapaukset KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 sen voidaan katsoa seuranneen EIT:n sen hetkistä tulkintakäytäntöä. KKO seurasi Zolotukhin-linjausta siltä osin, kuin siitä on pääteltävissä, että samoihin tosiseikkoihin perustuvat veronkorotus ja veropetosyyte merkitsevät samaa asiaa. KKO katsoi, että yhdessä prosessissa lopulliseksi tullut sanktio (veronkorotus tai rikostuomio) estää toisen menettelyn käynnistämisen. Toisaalta KKO lähti siitä, että samanaikaisesti vireillä olevien asioiden kohdalla ei yhden lainvoimaiseksi tuleminen estä toisen jatkamista, mikä itse asiassa

---

<sup>168</sup> Koskelo 2012, s. 109.

<sup>169</sup> Ks. HE 191/2012 vp.

<sup>170</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 77.

mahdollistaa kahden sanktion langettamisen samojen tosiseikkojen perusteella. Ratkaisut tukeutuvat tapauksissa Zolotukhin (2009) ja Ruotsalainen (2009) annettuihin tuomioihin, joissa kummassakin EIT käytti sanontoja, jotka ovat tulkittavissa siten, että vain jo lainvoimaiseksi tullut päätös tai rikostuomio estää toisen menettelyn käynnistämisen. Tämä tulkintavaihtoehto on kuitenkin nähtävä sitä taustaa vasten, että sekä tapauksessa Zolotukhin (2009), että Ruotsalainen (2009) ajallisesti ensimmäisessä menettelyssä langetetut seuraamukset olivat tulleet lainvoimaisiksi jälkimmäisen menettelyn alkaessa. EIT:n oikeuskäytännöstä ei siten löytynyt vielä vuonna 2010 suoraa vastausta siihen, estääkö ne bis in idem –kielto kahden sanktion langettamisen samojen tosiseikkojen nojalla silloin, kun menettelyt ovat yhtä aikaa vireillä<sup>171</sup>, mikä voisi olla pääteltävissä jo EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan sanamuodosta.

### **3.1.3 Korkeimman oikeuden linjauksen ongelmat yhdenvertaisuuteen ja perusoikeuksiin**

Kansalaisten aseman ja seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta on ongelmallista se, että joutuminen syytetyksi veropetoksesta riippuu siitä, onko veronkorotuspäätös lopullinen, kuten KKO katsoi jo tapauksen KKO 2010:45 perusteluissa. Siihen, milloin veronkorotuspäätös tulee lopulliseksi, vaikuttaa kuitenkin useampikin asia, kuten verohallinnon toimenpiteiden ajoitus ja se, hakeeko verovelvollinen muutosta ratkaisuun<sup>172</sup>. Veronkorotuspäätösten on katsottu olevan lopullisia, kun niihin ei voida enää hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin muutoksenhakuajan päätyttyä<sup>173</sup>. Näistä syistä johtuen verovelvolliset ovat voineet joutua hyvinkin eriarvoiseen asemaan, minkä ei voida katsoa olevan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta hyväksyttävää. Lisäksi, jos samankaltaisissa tapauksissa määrättäisiin toisessa veronkorotuksia ja toisessa tuomio veropetoksesta riippuen siitä, kumpi prosessi on aloitettu ensin, verovelvolliset voisivat joutua eriarvoiseen asemaan<sup>174</sup>. Nimittäin veropetosasian vastaajalle asian käsittelystä aiheutuva rasitus voi olla huomattavasti suurempi ja

---

<sup>171</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 922-923.

<sup>172</sup> KKO 2010:45.

<sup>173</sup> Zolotukhin v. Venäjä 2009.

<sup>174</sup> EIT on tapauksessa Glantz v. Finland (2014) maininnut, jos ratkaisun lopullisuus jätetään sen varaan kummassa prosessissa satutaan päätymään ensiksi lainvoimaiseen ratkaisuun, tämä saattaisi aiheuttaa eriarvoista kohtelua samanlaisissa tapauksissa. Tätä ei voida pitää yhdenvertaisuuden näkökulmasta hyväksyttävänä.



määrättävä seuraamus mahdollisine vapausrangaistuksineen ankarampi kuin veronkorotuksista aiheutuva käsittely ja seuraamus<sup>175</sup>.

EIT:n tulkintakäytännöllä ja EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan sanamuodolla voidaan kuitenkin katsoa olleen niin suuri painoarvo, ettei KKO ole ulottanut EIS:n 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklan määräystä koskemaan myös rinnakkaisia eri prosesseja tässä vaiheessa.

KKO:n vuonna 2010 linjaama tulkintakäytäntö oli kuitenkin ongelmallinen siitä syystä, että se ei estä kahden seuraamuksen määräämistä eri menettelyissä, jos veropetosta koskeva syyte on nostettu ennen kuin veronkorotus on pitkän oikaisuajan kuluttua tullut lainvoimaiseksi<sup>176</sup>. Eli KKO:n tulkintakäytännön ei voida katsoa toteuttavan *ne bis in idem* –kiellon tarkoitusta estää määräämästä kahta eri rangaistusta samasta teosta. KKO:n linjaamaa tulkintakäytäntöä voidaan pitää ongelmallisena siitäkin syystä, että estevaikutus määräytyy siinä sen mukaan, kummassa samaan aikaan vireillä olevista menettelyistä päädytään ensin lopulliseen ratkaisuun. *Ne bis in idem* –kielto johtaisi näin tulkittuna sattumanvaraisuuteen, mitä on vaikea pitää yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävänä. Tällöin samanlainen teko voi johtaa sekä erilaatuisiin että erisuuruisiin seuraamuksiin<sup>177</sup>. Lisäksi perustuslakivaliokunta on tulkinnut, että perustuslain 21 §:n 2 momentti edellyttää tulkintaa, jonka mukaan *ne bis in idem* –kielto ulottuu myös samanaikaisesti vireillä oleviin menettelyihin.<sup>178</sup> Näin ollen kieltoa tulisi silloin tulkita siten, että sen tarkoitus on estää sekä kahdenkertaiset rangaistukset että kahdenkertainen rikosprosessi.<sup>179</sup>

Koska *ne bis in idem* –kieltoa koskevan estevaikutuksen kytkeminen ratkaisun lopullisuuteen on ongelmallista, KKO:n tuli oikeustapauksessa KKO 2013:59 arvioida uudelleen sitä, mihin seuraamusmenettelyn vaiheeseen sanottu estevaikutus tulisi liittää. Eli KKO:n tuli arvioida määräytyykö veronkorotuksissa estevaikutus jo veronkorotusta koskevan menettelyn vireille tulon (*lis pendens*) vai veronkorotusta koskevan ratkaisun antamisen perusteella.<sup>180</sup> KKO katsoi perustuslakivaliokunnan kannanottoihin ja EIS:n 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklaan sisältyvän vaatimuksen kahdenkertaisen oikeudenkäynnin

---

<sup>175</sup> KKO 2010:46.

<sup>176</sup> KKO 2013:59.

<sup>177</sup> KKO 2013:59.

<sup>178</sup> PeVL 17/2013 vp., s. 3.

<sup>179</sup> KKO 2013:59.

<sup>180</sup> KKO 2013:59.

estämiseksi puoltavan sitä, että perus – ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta perustelluinta on tulkita ne bis in idem –kieltoa siten, että jo toisen seuraamusmenettelyn vireillä ololle annettaisiin lis pendens –vaikutus uudessa menettelyssä. Tätä tulkintaa tukee se, että rikosasian vireilläolo estää samaa asiaa koskevan uuden syytteen nostamisen.<sup>181</sup>

KKO on katsonut, että ongelmallisen estevaikutuksesta, joka alkaa veronkorotusta koskevan menettelyn vireille tulosta, tekee kuitenkin se, että rikosasiaksi luonnehdittavan veronkorotusmenettelyn alkamishetki on epämääräisempi kuin rikossyytteen nostamisen ajankohta. Tämän vuoksi ei voida pitää perusteltuna sellaista tulkintavaihtoehtoa, että jo veronkorotukseen mahdollisesti johtavan verotusmenettelyn vireilläolo estäisi rikossyytteen vireillepanon. Lisäksi tätä tulkintavaihtoehtoa puoltaa se, että verotusmenettely voidaan katsoa ihmisoikeussopimuksen tarkoittamaksi rikosasiaksi viimeistään silloin, kun veronkorotus määrätään tai tehdään päätös siitä, että veronkorotukseen ei ole perusteita.<sup>182</sup> Seuraavaksi käsiteltävissä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on myös pidetty veronkorotuspäätöksen tekemistä ratkaisevana ajankohtana seuraamusmenettelyn valinnan kannalta<sup>183</sup>. Tämä tulkintavaihtoehto voidaan myös parhaiten sovittaa yhteen kansallisesti noudatettavan lis pendens -periaatteen sekä oikeusvaltion keskeisiin periaatteisiin kuuluvan yhdenvertaista kohtelua koskevan vaatimuksen kanssa<sup>184</sup>.

## **3.2 Perustuslakivaliokunnan lausunnot ne bis in idem –kiellon soveltamisesta**

### **3.2.1 Perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 9/2012 vp. ja PeVL 17/2013 vp.**

Perustuslakivaliokunta on yksiselitteisesti katsonut omaavansa lakien perustuslainmukaisuuden valvontavallan<sup>185</sup>. Perustuslakivaliokunnan kannanotoille näyttääkin muodostuneen vuosi vuodelta yhä suurempi painoarvo. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa niitä pidetään jo korkeimpien oikeuksien päätöksiin rinnastettavina ennakkotapauksina.<sup>186</sup> Perustuslakivaliokunta on myös joutunut ottamaan kantaa ne bis

---

<sup>181</sup> KKO 2013:59.

<sup>182</sup> KKO 2013:59.

<sup>183</sup> PeVL 17/2013 vp., s. 3.

<sup>184</sup> KKO 2013:59.

<sup>185</sup> Keinänen – Wiberg 2012, s. 89.

<sup>186</sup> Wiberg 2003, s. 974.

in idem -kiellon tulkintaan. Valiokunta on antanut asiasta kaksi lausuntoa<sup>187</sup>, joissa se ottaa kantaa kaksinkertaisen rangaistuksen soveltamiseen kansallisella tasolla.

Perustuslakivaliokunta on antanut ensimmäisen lausuntonsa (PeVL 9/2012 vp.) vuonna 2012, jossa se on ottanut kantaa EIS:n 7.lisäpyötäkirjan 4 artiklan sisältämään ne bis in idem -kiellon soveltamiseen kansallisella tasolla.

Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 9/2012 vp) koski Hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. Perustuslakivaliokunta antoi kyseisen lausuntonsa 26.4.2012.<sup>188</sup> Tutkimuksen kannalta on oleellista käydä valiokunnan lausunnosta lävitse ne bis in idem -kieltoa koskevat valiokunnan kannanotot ja mielipiteet.

Hallituksen esitys uudesta laista<sup>189</sup> sisälsi säännöksen työnantajalle määrättävästä hallinnollisesta seuraamusmaksusta, jos työnantaja on työllistänyt laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen.<sup>190</sup> Perustuslakivaliokunta toi lausunnossaan ilmi, että kyseenomainen hallinnollinen seuraamusmaksu on rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja vetosi perusteluissaan EIT:n oikeuskäytäntöön.<sup>191</sup> Ne bis in idem -kiellon mukaisesti seuraamusmaksua ei saataisi siis määrätä työnantajalle, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa. Maksua ei voitaisi myöskään määrätä sille, joka on samasta teosta tuomittu jo lainvoimaisesti rangaistukseen.<sup>192</sup>

Tässä lausunnossaan perustuslakivaliokunta toi esille, että käsitteillä olevat säännökset veivät ne bis in idem -kiellon mahdollisesti jopa pidemmälle, mitä kiellon voidaan katsoa ehdottomasti vaativan. Säännöksissä säänneltiin siitä, että viranomaisen tulisi poistaa maksu, jos se kenelle se on osoitettu, on epäiltynä samasta teosta tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai joka myöhemmin tuomitaan samasta teosta rangaistukseen. Tämän sääntelyn perusteella rikosoikeudelliselle rangaistukselle

---

<sup>187</sup> PeVL 9/2012 vp. ja PeVL 17/2013 vp.

<sup>188</sup> PeVL 9/2012 vp.

<sup>189</sup> HE 3/2012 vp.

<sup>190</sup> PeVL 9/2012 vp., s. 2.

<sup>191</sup> PeVL 9/2012 vp., s. 3. kts. esim. EIT:n ratkaisut Jussila v. Suomi 2006 ja Ruotsalainen v. Suomi 2009.

<sup>192</sup> PeVL 9/2012 vp., s. 3.

annettaisiin siis etusija hallinnollisessa menettelyssä määrättävään seuraamukseen nähden.<sup>193</sup>

Perustuslakivaliokunta toi lausunnossaan esille myös, että perusoikeuksien näkökulmasta *ne bis in idem* -kieltoa tulisi soveltaa niin, että samaa tekoa koskevan seuraamusmaksumenettelyn ja rikosoikeudellisen prosessin ollessa samanaikaisesti vireillä, seuraamusmaksumenettely on keskeytettävä ja luovuttava maksun määräämisestä, jos rikosoikeudellinen prosessi päättyy lainvoimaiseen ratkaisuun, joko vapauttavaan tai langettavaan tuomioon. Näin ollen perustuslakivaliokunnan käsitys oli se, että *ne bis in idem* -kiellon ei voida nähdä koskevan pelkästään peräkkäisiä menettelyjä, vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä. Perusteluinaan valiokunta tukeutui EIT:n antamiin ratkaisuihin *Zolotukhin v. Venäjä* (2009) ja *Tomasovic v. Kroatia* (2011), joiden voidaan katsoa osaltaan selkiyttäneen ja tiukentaneen EIT:n tulkintaa.<sup>194</sup>

Perustuslakivaliokunnan toinen lausunto (PeVL 17/2013 vp.) perustui hallituksen esitykseen laeiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi<sup>195</sup>. Perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa 31.5.2013.

Hallituksen esityksen tarkoituksena oli saattaa lainsäädäntöön EIS:n mukaisen *ne bis in idem* -kiellon edellyttämät muutokset. Perustuslakivaliokunnan lausunto asiasta oli odotettu. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta niin sanotusti vahvisti kantaansa siitä, että *ne bis in idem* -kiellon voidaan katsoa koskevan myös rinnakkaisia samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä. Lisäksi valiokunta totesi, ettei kiellon soveltaminen ole yhteydessä päätöksen lopullisuuteen, vaan riittää jos päätösvaltaa on käytetty joko hallinnollisessa menettelyssä tai rikosoikeudellisessa prosessissa. Tässä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta kuitenkin nähtävästi hieman ”vetäytyi” todetessaan, että valiokunnan aikaisempi lausunto kohdentui silloiseen käsitteillä olevaan lakiin, eikä siitä voida vetää johtopäätöksiä voimassa olevien lakien tulkintaan.<sup>196</sup> Kuitenkin lausunnosta on nähtävissä perustuslakivaliokunnan mielipide siitä, että *ne bis in idem* -kieltoa tulee soveltaa niin, että se estää niin rinnakkaiset kuin peräkkäisetkin prosessit. Lisäksi *Antero Jyränki* ja *Jaakko Husa* tuovat teoksessaan ”valtiosääntöoikeus” (2012)

---

<sup>193</sup> PeVL 9/2012 vp., s. 3-4.

<sup>194</sup> PeVL 9/2012 vp., s. 4.

<sup>195</sup> HE 191/2012 vp.

<sup>196</sup> PeVL 17/2013 vp., s. 4.

esille, jos perustuslakivaliokunnan lausunnossaan yleisellä tasolla esittämä lausuma on kohtuullisen yksityiskohtaisesti esitetty, sen täytyy katsoa kattavan tavanomaiset konkreetit tilanteet<sup>197</sup>.

Perustuslakivaliokunnan molemmat lausunnot ne bis in idem –kiellon tulkinnan osalta olivat samanlaiset. Perustuslakivaliokunta vie nähdäkseni ne bis in idem –kiellon tulkinnan pidemmälle, mitä EIS ehdottomasti edellyttää. Perustelut kuitenkin tuketuvat siihen, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuisivat yhdenvertaisesti kaikille. KKO:n tulkintakäytäntö jätti sattumanvaraisuutta siihen, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuisivat kaikille kansalaisille yhdenvertaisesti.

Perustuslakivaliokunnan antamissa lausunnoissa ne bis in idem –kiellon osalta, perusteltiin kantaa tukeutumalla vahvasti EIT:n tulkintakäytäntöön. Samoin KKO on oikeustapauksissaan perustellut ratkaisupäätöksiään samoilla perusteilla. EIT:n ratkaisukäytäntöön tukeutuminen on Suomessa yleistä, mutta ne bis in idem –kiellon osalta on nähtävissä, että perustuslakivaliokunta tulkitsee sen antavan laajemman vaikutuksen, mitä KKO on ratkaisuisissaan katsonut olevan tarpeellista. EIS:n turvaamat oikeudet voidaan kansallisella tasolla turvata niin sanotusta pidemmälle kuin mitä EIS:n voidaan katsoa vähintään vaativan.

EIS:n määräykset ovat monelta osin hyvin yleisluonteisia. Niitä tulkittaessa on lähtökohtana, että kysymyksessä on kansainvälinen yleissopimus, jonka tulkinnassa on otettava huomioon kansainvälisoikeudellisten sopimusten tulkinnassa yleisesti noudatettavat periaatteet. Nämä puolestaan on tärkeimmiltä osin kodifioitu valtiosopimusoikeutta koskevassa Wienin yleissopimuksessa (SopS 33/1980)<sup>198</sup>. Tehokkuusperiaatteen nojalla tuomioistuimien on eräissä tapauksissa johtanut valtiolle positiivisia toimintavelvoitteita myös sopimusmääräyksistä, jotka on muotoiltu traditionaalisia vapausoikeuksia ilmaiseviksi. Periaatteen mukaan "yleissopimusta ei ole tarkoitettu turvaamaan oikeuksia, jotka ovat teoreettisia tai illusorisia, vaan oikeuksia, jotka ovat käytännöllisiä ja tehokkaita". Tehokkuusperiaatteeseen liittyy läheisesti sopimusmääräysten autonomisen tulkinnan periaate. Tällä tarkoitetaan sitä, että sopimustekstissä käytetyillä käsitteillä, esimerkiksi 6(1) artiklan käsitteillä criminal charge (rikossyyte) ja civil rights and obligations ("siviilioikeudet ja -velvollisuudet"),

---

<sup>197</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 362. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa oli kyse perustuslain 21 §:n tulkinnasta eikä mielestäni sen tulkinta voi vaihdella eri lakien välillä.

<sup>198</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 285.

on itsenäinen merkityksensä, joka ei välttämättä vastaa saman käsitteen merkitystä kansallisessa oikeudessa.<sup>199</sup> Autonominen tulkinta tulee kysymykseen erityisesti kun sanamuodon mukainen tulkinta johtaisi sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän kanssa huonosti sopusoinnussa olevaan lopputulokseen. Autonominen tulkintatapa korostaa osaltaan EIS:n luonnetta, ei suvereneille valtioille vastavuoroisia oikeuksia luovana vaan jäsenvaltioiden "yhteiseen perintöön" kuuluvien perusoikeuksien ja -vapauksien edistämistä silmällä pitäen solmittuna sopimuksena.<sup>200</sup>

EIT kantaa päävastuun EIS:n tulkinnallisesta kehittämisestä. Suomalaiseen perusoikeusjärjestelmään on taas kuulunut, että sen kehittämisestä vastaava vastuu kuuluu eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, näin ollen on kiinnostavaa arvioida, missä määrin perustuslakivaliokunnan tulkinta-argumentaatiota on hyödynnetty KKO:n ratkaisukäytännössä. Tällaiset tiedot heijastavat ainakin joissakin suhteissa sitä, onko perustuslakivaliokunta onnistunut kehittämään kansallista perusoikeusdoktriiniamme tavalla, joka ylittää ihmisoikeussopimusten asettaman vähimmäistason ja onko vastaavasti KKO kyennyt tähän tulkintakäytäntöön tukeutuen takaamaan yksilön oikeudet ihmisoikeussopimusten ja niiden kansainvälisen valvontakäytännön edellyttämää tasoa paremmin ja laajemmin. Toisena vaihtoehtona voidaan pitää, että KKO on vain pitäytynyt siinä minimitasossa, jonka valtionsisäisesti voimassa olevan kansainvälinen oikeuden normit oikeuksille osoittaa.<sup>201</sup>

### **3.3 Korkeimman oikeuden muuttunut oikeuskäytäntö**

#### **3.3.1 Korkeimman oikeuden oikeustapaus KKO 2013:59**

KKO:n ratkaisemassa tapauksessa KKO 2013:59 on tuotu esille, että tapausta käsitellessään KKO miettii myös sitä, tulisiko sen aikaisempaa linjausta *ne bis in idem* –kiellon soveltamiskäytännöstä muuttaa. KKO:ssa ratkaistujen tapausten KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 jälkeen perustuslakivaliokunta on antanut *ne bis in idem* –kiellon soveltamisesta kaksi lausuntoa, joissa valiokunta on eri mieltä KKO:n tekemän linjauksen kanssa siitä, miten *ne bis in idem* -kieltoa tulisi soveltaa kansallisella tasolla.

---

<sup>199</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 287.

<sup>200</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 288.

<sup>201</sup> Lavapuro 2012, s. 366-367.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot on selkeästi toiminut aloitteena tulkintalinjan muuttamiselle.

KKO:n oikeustapaukset KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 toimivat kansallisille alemmille oikeuksille prejudikaatteina ja niitä pidetään sitovina. Muodollisesti nämäkään prejudikaatit eivät ole *juridisesti sitovia*. Ne voidaan aina ohittaa, jos toisenlaiselle ratkaisulle voidaan kehittää vakuuttavammat perustelut. Ainoa, joka mahdollisesti on juridisesti sidottu näihin prejudikaattikannanottoihin, on KKO itse. Jos KKO haluaa poiketa aikaisemmasta prejudikaatistaan, sen on tapahduttava tavallista vahvemmassa kokoonpanossa, joko vahvennetussa jaostossa tai täysistunnossa.<sup>202</sup>

KKO:n oikeustapauksessa KKO 2013:59 syyttäjä vaati A:lle rangaistusta muun ohella törkeästä veropetoksesta (tekoaika 31.10.2002 - 31.10.2004), koska A oli harjoittaessaan toiminimellä pizzeriatoimintaa syytteessä kuvatulla tavalla veron välttämistarkoituksessa laiminlyönyt verotusta varten säädetyn velvollisuuden, jolla oli merkitystä veron määräämiselle, sekä antamalla viranomaiselle väärän tiedon veron määräämiseen vaikuttavasta seikasta, aiheuttanut veron määräämisen liian alhaiseksi. Verohallinto yhtyi syyttäjän rangaistusvaatimukseen. A:lle oli syytteen perusteena olevan menettelyn johdosta määrätty veroviranomaisen toimesta hallinnollisessa menettelyssä veronkorotukset verovuosilta 2001, 2002 ja 2003.<sup>203</sup>

Tässä KKO:n tapauksessa on kysymys *ne bis in idem* -kiellon sisällön tulkinnasta ja siitä, pitäisikö KKO:n aikaisempaa tulkintakäytäntöä muuttaa huomioiden eduskunnan perustuslakivaliokunnan esittämät tulkintakannanotot lausunnoissa PeVL 9/2012 vp. ja PeVL 17/2013 vp. Koska *ne bis in idem* -kieltoa koskevan estevaikutuksen kytkeminen ratkaisun lopullisuuteen on ongelmallista, KKO:n tuli ratkaisussaan arvioida uudelleen sitä, mihin seuraamusmenettelyn vaiheeseen sanottu estevaikutus tulisi liittää. Eli KKO:n tuli arvioida, määräytyykö veronkorotuksissa estevaikutus jo veronkorotusta koskevan menettelyn vireille tulon (*lis pendens*) vai veronkorotusta koskevan ratkaisun antamisen perusteella.<sup>204</sup> Myös sen kysymyksen ratkaiseminen, milloin veronkorotusratkaisun on katsottava tulleen lopulliseksi, on aiheuttanut ongelmia.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> Heinonen 2002, s. 620.

<sup>203</sup> KKO 2013:59.

<sup>204</sup> KKO 2013:59.

<sup>205</sup> Esim. KKO 2012:79.

KKO:n tapauksessa KKO 2013:59 päädyttiin muuttamaan *ne bis in idem* -kiellon soveltamista siten, että jo tehty veronkorotuspäätös estää veropetosyytteen tutkimisen. Veropetosyytteelle on este jo se, että on käytetty päätösvaltaa veronkorotusta koskevassa asiassa joko määräämällä se tai jättämällä määräämättä<sup>206</sup>. Aikaisemmassa oikeuskäytännössään KKO on todennut, ettei rikosasiassa annetun tuomion saatua lainvoiman estä sitä tekoa, jonka perusteella nostetun syytteen johdosta tuomio on annettu, voida enää saattaa uudelleen tuomioistuimen tutkittavaksi. KKO:n ratkaisuisissa on lähdetty siitä, että kyse on ”samasta teosta”, jos syyte koskee yhtä ja samaa tosielämän tapahtumaa tai menettelyä kuin jo annettu lainvoimainen tuomio. KKO katsoi sekä tapauksen KKO 2010:45 että KKO 2010:46 ratkaisuisaan, että veronkorotusten määrääminen ja veropetosyyte perustuivat samoihin tosiseikkoihin.

KKO:n voidaan katsoa perustaneen uuden tulkintalinjansa perustuslakivaliokunnan antamiin lausuntoihin, joissa on otettu kantaa *ne bis in idem* -kieltoon<sup>207</sup>. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, että *ne bis in idem* -kieltoa tulisi soveltaa rinnakkaisissa samaa asiaa koskevissa prosesseissa, kun on kyse veronkorotuksista. Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan tämä on *ne bis in idem* -kiellon perimmäinen tarkoitus.<sup>208</sup> Tämän vuoksi vanhaa tulkintakäytäntöä on ollut hyvä tarkistaa, koska jos *ne bis in idem* -kiellon perimmäinen tarkoitus toteutuu ainoastaan ulottamalla se myös rinnakkaisiin prosesseihin perus- ja ihmisoikeudet eivät toteudu täysin, jos noudatetaan KKO:n 2010 vuoden oikeustapausten<sup>209</sup> mukaista tulkintakäytäntöä. 2010 vuoden oikeustapausten mukaista käytäntöä sovellettaessa verovelvolliset eivät ole yhdenvertaisessa asemassa keskenään, mikä rikkoo myös perustuslain 6 §:n määräystä. Koska perustuslakivaliokunta katsoi *ne bis in idem* -kiellon sisältyvän myös perustuslain 21 §:n 2 momenttiin, tulee tästäkin syystä pyrkiä turvaamaan kiellon perimmäinen tarkoitus ja sitä kautta kyseinen perusoikeus<sup>210</sup>.

KKO nosti asian käsittelyn yhteydessä esille, että perustuslakivaliokunnan antamat tulkintakannanotot *ne bis in idem* -kiellosta muotoutuvat arvioitaessa lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta ja säätämisyjärjestystä. KKO katsoi perustuslakivaliokunnan perustuslaista johtuvasta asemasta ja sille säädetyistä tehtävistä johtuen, että

---

<sup>206</sup> KKO 2013:59.

<sup>207</sup> PeVL 9/2012 vp., ja PeVL 17/2013 vp.

<sup>208</sup> PeVL 17/2012 vp., s. 3.

<sup>209</sup> KKO 2010:45, KKO 2010:46, KKO 2010:82.

<sup>210</sup> PeVL 17/2013 vp., s. 3.



valiokunnan perus- ja ihmisoikeuksia koskeviin tulkintoihin liittyy sellaista painoarvoa, että niillä on tärkeä merkitys myös lakia sovellettaessa.<sup>211</sup> Perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot, joista ilmenee valiokunnan mielipide *ne bis in idem* -kiellon soveltamisesta, näyttäisivät KKO:n käyttämien perusteluiden myötä olevan vahvassa asemassa.

KKO on kiinnittänyt myös oikeustapauksessa KKO 2013:59 huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnossa olleeseen mainintaan siitä, että perustuslakivaliokunnan lakiin kohdistuvasta lausunnosta ei voitaisi vetää suoria johtopäätöksiä voimassa olevan lain tulkintaan. KKO:n mielestä perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan tuonut esille selkeän kannan, joka sulkee pois *ne bis in idem* -kiellon rajoittamisen peräkkäisiin menettelyihin. Näihin seikkoihin perustuen KKO katsoi, että perustuslakivaliokunnan lausumien merkitys ei voi rajoittua vain sen käsiteltävänä olevan säännösehdotuksen tulkintaan, vaan niistä ilmenevät keskeiset periaatteet ja tavoitteet tulee ottaa huomioon myös tulkittaessa voimassa olevaa oikeutta. Kannanottojen huomioon ottamista puoltaa myös se, että ne on esitetty sellaisessa yhteydessä, jossa *ne bis in idem* -kiellon soveltaminen on ollut nimenomaisesti esillä. Viime kädessä perustuslain 6 §:stä johtuva velvollisuus noudattaa yhdenvertaisuutta lainkäytössä edellyttää tuomioistuimelta kannanottojen huomioon ottamista, kun se joutuu vastaavankaltaisessa tulkintatilanteessa ottamaan kantaa sanottuun kysymykseen.<sup>212</sup>

EIT:n oikeuskäytännössä ei vielä vuonna 2013 oltu katsottu, että *ne bis in idem* -kieltoon kuuluisi rinnakkaiset menettelyt estävää *lis pendens* -periaatetta, vaikka EIT onkin todennut ihmisoikeusloukkauksen tapahtuneen *Tomasovic v. Kroatia* (2011) tapauksessa, jossa oli kyse Tomasovicin joutumisesta kahden oikeudenkäynnin kohteeksi. Lisäksi EIS:n 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklan sanamuoto ei suoraan edellytä rinnakkaista menettelyä, vaan artiklan sanamuodossa estevaikutus on kytketty ratkaisun lopullisuuteen (*res judicata*).<sup>213</sup> EIS:n 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklan ensimmäinen kohta kuitenkin sisältää kahdesti rankaisemisen kiellon ja kahdesti tutkimisen kiellon. Peräkkäisten menettelyiden osalta EIT:n tulkintalinjaa pidettiin selvänä ja näin ollen se

---

<sup>211</sup> KKO 2013:59.

<sup>212</sup> KKO 2013:59.

<sup>213</sup> KKO 2013:59.

asetettiin ratkaisujen pohjaksi, kun taas rinnakkaisten menettelyiden osalta EIT:n ratkaisukäytäntö ei sitä vastoin ollut selkiintynyt<sup>214</sup>.

KKO katsoi, että ne bis in idem -kieltoa on tulkittava perustuslakivaliokunnan perustuslain 21 §:ään perustuviin kannanottoihin tukeutuen sekä ihmisoikeussopimuksen 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleen sisältö ja perustuslain 6 §:n velvoitteet huomioon ottaen. Ne bis in idem -kiellosta johtuvaa estevaikutusta ei ole perusteltua kytkeä vasta siihen menettelyn vaiheeseen, jossa seuraamusratkaisu tulee lopulliseksi, mutta ei toisaalta myöskään seuraamukseen mahdollisesti johtavan hallinnollisen menettelyn vireille tuloon. KKO päätyi siihen, että jos verotusmenettelyssä veronkorotusta koskevaa päätösvaltaa on käytetty joko määräämällä veronkorotus tai jättämällä se määräämättä, syytettä samaan tekoon perustuvasta veropetosrikoksesta ei enää voida nostaa taikka sen käsittelyä jatkaa.<sup>215</sup>

Muuttunut oikeuskäytäntö merkitsee sitä, että luonnolliselle henkilölle määrätty veronkorotus estää välittömästi rikossyytteen nostamisen samasta asiasta. Aikaisemman käytännön mukaan syytteen nostaminen oli kiellettyä vasta, kun muutoksenhaku-aika verotuspäätökseen oli kulunut loppuun, eikä veronkorotukseen enää voinut hakea muutosta. KKO:n uuden tulkinnan mukaan veronkorotuksen lopullisuudella ei ole tällöin merkitystä: syytettä ei em. tilanteessa tutkita, vaikka veronkorotusta koskeva päätös ei olisikaan lopullinen silloin kun syyte tulee vireille.<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup> Koskelo 2012, s. 108.

<sup>215</sup> KKO 2013:59.

<sup>216</sup> KKO 2013:59.

## 4 PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO VAI KORKEIMMAN OIKEUDEN ENNAKKOPÄÄTÖS

### 4.1 Perustuslakivaliokunnan lausunnon merkitys

Perusoikeuksien toteutuminen edellyttää prejudikaattiohjausta<sup>217</sup>. KKO:lla on, kuten jo aikaisemmin todettiin, prejudikaattiasema antaessaan ratkaisuja. Niiden tehtävänä on valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan ja näin ollen ohjata alempia tuomioistuimia<sup>218</sup>. KKO:n asema ja tehtävät on siis määritelty tarkasti. Mikä sitten on perustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen merkitys? Oikeuskirjallisuudessa valiokunnan lausuntoja on rinnastettu korkeimpien oikeuksien antamiin ratkaisuihin. Kuitenkin oikeuskirjallisuuden perusteella valiokunnan lausunnot sitovat ”virallisesti” ainoastaan eduskuntaa<sup>219</sup>. Erityisen sitova on perustuslakivaliokunnan kanta lainsäätämisyjärjestykseen<sup>220</sup>. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin ainoa valiokunta, jonka lausunnot mainitaan perustuslain tasolla. Näin ollen voidaan katsoa, että niillä on ainakin tärkeä valtiosääntöoikeudellinen merkitys.<sup>221</sup> Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että sen lausunnot olisivat sitovia. Oikeuskirjallisuudessa on suhtauduttu varovaisesti siihen, onko valiokunnan lausunnot sitovia vai eivät. Usein todetaankin, että ne ovat *tosiasiallisesti sitovia*.<sup>222</sup> Varovainen suhtautuminen saattaa johtua siitä, ettei perustuslakivaliokunnan lausuntojen sitovuudesta ole suoranaisesti säädetty lain tasolla, vaan se perustuu tapaoikeuteen.<sup>223</sup>

Perustuslakivaliokunnan auktoriteettia korostettiin perustuslain esitöissä<sup>224</sup>, joissa todettiin, että lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan tulee vastaisuudessakin olla perustuslakivaliokunnan harjoittamaa ennakkovalvontaa. Tämä merkitsee sitä, että eduskunta on reilu 10 vuotta sitten tehnyt tietoisin päätöksen siitä, miten ja kenen toimesta lainsäädännön perustuslainmukaisuutta valvotaan.<sup>225</sup>

---

<sup>217</sup> Koskelo 2012, s. 103.

<sup>218</sup> Pölönen 2005, s. 1108.

<sup>219</sup> Saraviita 1999, s. 48.

<sup>220</sup> Hautamäki 2006, s. 601.

<sup>221</sup> Saraviita 1999, s. 39.

<sup>222</sup> Hautamäki 2006, s. 606.

<sup>223</sup> Hautamäki 2006, s. 603.

<sup>224</sup> Perustuslain esitöillä tarkoitetaan tuoreimman perustuslakiuudistuksen yhteyteen kuuluvia esitöitä.

<sup>225</sup> Tallroth 2012, s. 29.

Oikeuskirjallisuuden mukaan lakien ristiriitatilanteessa (sovellettava laki on ristiriidassa perustuslain kanssa) tuomioistuinten tulisi tarkistaa onko perustuslakivaliokunta lausunut asiasta mitään<sup>226</sup>. Oikeuskirjallisuudessa nähdään myös perustuslakivaliokunnan lausuntojen antamisen lähenevän tuomioistuinten päätöksentekoa, koska sillä on päätöksentekovelvollisuus. Valiokunta ei voi lausunnoissaan tuoda vain esille eri näkökulmia asiaan, vaan sen täytyy valita yksi tulkintavaihtoehto ja muodostaa siitä perusteltu lausunto<sup>227</sup>. Kuitenkin, kun arvioidaan perustuslakivaliokunnan ja ylimpien oikeusasteiden välisiä eroja, niin huomataan, että perustuslakivaliokunnan antamia lausuntoja ei julkaista kokoelmana, valiokunnan jäsenillä ei ole tuomarin erottamattomuutta vastaavaa suojaa, jäsenet valiokuntaan valitaan aina vaalikaudeksi ja lisäksi lausunnoissaan valiokunta viittaa hyvin usein aikaisempiin antamiinsa lausuntoihin.<sup>228</sup> Näiden eroavaisuuksien perusteella perustuslakivaliokunta poikkeaa huomattavasti tuomioistuimista, varsinkin KKO:sta.

Suomalaisen normivalvonnan historia on tunnetusti ollut juuri lainsäätäjän itsekontrollin historiaa. Lain perustuslainmukaisuuden valvonnan on meillä perinteisesti ajateltu kuuluvan ennen muuta eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle. Vallitsevan linjan perusta syntyi jo autonomian aikana,<sup>229</sup> mutta varsinainen linjauksen pysyvyyden tunnustaminen tapahtui 1930-luvun alussa ja nimenomaan tilanteessa, jossa oli valittava joko lainsäädäntövaiheen tai soveltamisvaiheen kontrollin välillä. Valintapakon taustalla oli eduskunnalle vuonna 1931 annettu esitys muun muassa hallitusmuodon 92.2 §:n muuttamisesta siten, että KKO:lle olisi annettu perustuslain tutkintavalta<sup>230</sup>. TuomioistuINVALVONTA torjuttiin kahdella perusteella, käytännöllisellä ja normatiivisella. Ensinnäkin Suomen valtiosäännössä oli asiaan liittyvän perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan tehokkaiksi osoittautuneita ja lain säätämismuutoksissa toteutettavia takeita perustuslainvastaisten lakien säätämistä vastaan. Toiseksi valiokunta rinnasti tuomioistuinten normikontrollivallan lainsäädäntövallan käyttöön – argumentti, joka liittyy vallanjakoperiaatteeseen.<sup>231</sup> Se katsoi tuomioistuinten saadessa valvontavallan, saattaisi syntyä hankalia arvovalta-kiistoja, jotka haittaisivat KKO:n asemaa lain käyttäjänä. Niin ollen tulkinta siitä, missä järjestyksessä mikäkin laki on säädettävä,

---

<sup>226</sup> Ks. Esim. Saraviita 1999.

<sup>227</sup> Saraviita 1999, s. 54.

<sup>228</sup> Ks. Saraviita 1999.

<sup>229</sup> Ks. Jyränki 1989, s. 444–448.

<sup>230</sup> HE 8/1931 vp.

<sup>231</sup> Ks. PeVM 8/1931 vp.

nähtiin parhaaksi jättää lainsäädäntöelinten tehtäväksi.<sup>232</sup> Sittenkin kanta tuomioistuinten kiellosta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta toistettiin muun muassa EIS:sta voimaan saatettaessa<sup>233</sup>.

Suomen mannermaisessa oikeuskulttuurissa tuomioistuimet eivät säädä lakeja, vaan soveltavat niitä. Tuomioistuimen kannalta oikeusnormeja ovat ne, jotka on asianmukaisessa järjestyksessä säädetty oikeusnormeiksi. Eduskunta säätää lait.<sup>234</sup> Eduskunnan perustuslakivaliokunnan keskeinen asema lainsäädäntövaiheen valvonnassa tuodaan esille perustuslain 74 §:ssä, jonka mukaan valiokunnan tehtävänä on ainoastaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin<sup>235</sup>. Lisäksi perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa ilman konkreettista oikeustapausta. Lain soveltaminen jää aina tuomioistuimille.

Perustuslakivaliokunta antaa kannanottojaan mietintöinä ja lausuntoina. Mietinnöissä selvitetään lainsäädäntöaloitteiden johdosta perustuslain ja muiden valtiosääntöön kuuluvien lakien tarkoituksenmukaista sisältöä ja tehdään täysistunnolle tähän liittyviä päätösehdotuksia. Mietintöihin on yleensä sisällynyt jossain määrin myös valiokunnan tulkintakannanottoja, mutta pikemminkin niissä muotoillaan yleisiä oppeja. Niissä ei siis tulkita kovinkaan konkreettisella tavalla lakiehdotuksen ja perustuslain välistä suhdetta.<sup>236</sup>

Perustuslakivaliokunnan lausuntoihin sisältyvät useimmat valiokunnan tekemät tulkintakannanotot. Lausunnoissa otetaan kantaa konkreettisiin lakiesityksiin, mutta on katsottu, etteivät valiokunnan lausunnot yleisesti ottaen – PL 42.2 §:n mukaista tilannetta lukuun ottamatta – oikeudellisesti sido eduskunnan täysistuntoa, eivätkä myöskään esimerkiksi tuomioistuimia. Tulkintakannanottoja kuitenkin seurataan ja niitä pidetään eduskunnan toiminnan kannalta tosiasiallisesti sitovina.<sup>237</sup> Tulkintojen sitovuudessa ja painoarvossa voi ajatella olevan vaihtelua. Sitovuutta voinee yleisesti ottaen pitää merkittävämpänä lakiehdotuksen säätämisyjärjestyskysymyksen kohdalla,

---

<sup>232</sup> Ks. PeVM 8/1931 vp., s. 3.

<sup>233</sup> Ks. PeVL 2/1990 vp.

<sup>234</sup> Wikström 2011, s. 90.

<sup>235</sup> Lavapuro 2010a, s. 11.

<sup>236</sup> Hautamäki 2006, s. 601.

<sup>237</sup> Ks. HE 1/1998 vp., s. 51, Saraviita 2000, s. 367-368.

kun on kyse valiokunnan muotoilemasta valtiosääntöoikeudellisesta huomautuksesta ilman säätämisjärjestyskytkentää.<sup>238</sup>

Yhtenä osoituksena perustuslakivaliokunnan lausuntojen sitovasta vaikutuksesta voi pitää niin kutsuttua kriisinhallintalakiesityksen<sup>239</sup> eduskuntakäsittelyn saamia käännteitä. Lausunnossaan<sup>240</sup> perustuslakivaliokunta asettui eri linjalle hallituksen esityksen kanssa tasavallan presidentin toimivallan osalta. Hallitus veti esityksensä pois ja melko pian sen jälkeen ilmoitti aloittavansa perustuslain muutoksen valmistelun. Sittemmin hallitus päätyi poikkeuslain säätämisen kannalle.<sup>241</sup> Perustuslakivaliokunnan kantaa ei siis haluttu koetella täysistunnossa. Tämä tukee olettamaa valtiosääntöisen tapaoikeuden olemassaolosta. Eduskunnan ulkopuolisten toimijoiden osalta perustuslaintulkintojen sitovuutta ei ole valtiosääntödoktriinissa katsottu yhtä ankaraksi.<sup>242</sup> Näin ollen voidaan nähdä perustuslakivaliokunnan kannanottojen tosiasiallisen sitovuuden alan olevan suppea tai ainakin epämääräinen.

Perustuslakivaliokunta esittää yleensä lausunnoissaan konkreettisia ehdotuksia siitä, miten oikeudellinen ongelma tulisi ratkaista<sup>243</sup>. Ne bis in idem -kiellon soveltamisestakin valiokunta on lausunnoissaan tuonut selkeästi mielipiteensä esille, kuinka tätä tulisi perusoikeuksien kannalta sekä EIT:n ratkaisemat tapaukset huomioiden soveltaa. Perustuslakivaliokunta edistää lausunnoillaan myös perusoikeusmyönteistä laintulkintaa, jota tuomioistuimet ovat velvoitettuja noudattamaan. Näin ollen perustuslakivaliokunnan lausunnot, jotka sisältävät ohjeita perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta voidaan pitää ohjeena tuomioistuimille oikeustapauksien yhteydessä.

Lainkäytössä perusoikeudet vaikuttavat sekä aineellisen oikeuden sisältöön että prosessuaalisiin oikeusturvavaatimuksiin. Varsinaiset perusoikeussäännökset ovat kuitenkin niin abstrakteja ja yleisluontoisia, etteivät ne itsessään anna riittävää informaatiota tai ohjausta ratkaisuihin. Näin ollen perusoikeuksien sisältö ja

---

<sup>238</sup> Hautamäki 2006, s. 601.

<sup>239</sup> HE 110/2005vp.

<sup>240</sup> PeVL 54/2005 vp.

<sup>241</sup> Ks. laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006), Hautamäki 2006, s. 602.

<sup>242</sup> Hautamäki 2006, s. 602.

<sup>243</sup> Tallroth 2012, s. 28.

keskinäinen suhde määräytyvät ratkaisevasti tulkintakäytännön pohjalta, erityisesti EIS:n oikeuskäytännön perusteella.<sup>244</sup>

Oikeusnormien soveltamisen kannalta voidaan kuitenkin tulla ristiriitatilanteisiin siitä, että ei ole täysin selvää kuinka normeja tai tässä tapauksessa ne bis in idem -kieltoa tulisi soveltaa lainkäytössä. Tuomioistuinten näkökulmasta lain valmistelu ja säätäminen ovat eri asemassa kuin oikeusnormit<sup>245</sup>. Mitä enemmän sovellettavaan säännökseen sisältyy tulkintavaihtoehtoja, sitä suurempi on valmistelu- ja säätämismateriaalin merkitys. Säännöksen ja sen syntyvaiheiden erot kuitenkin säilyvät. Vaikka säännös on tulkinnanvarainen, asettaa se tulkintavaihtoehdot. Niiden valinnassa käytetään syntyvaiheiden yhteydessä syntynyttä materiaalia. Voidaan puhua tulkintamateriaalista.<sup>246</sup> Vallitsevaan tuomarinideologiaan sisältyvä sitoutuminen demokratiaperiaatteeseen merkitsee, että lakeja sovelletaan sellaisina kuin ne sattuvat olemaan voimassa ja hyödyntäen esitöitä oikeuslähteenä sellaisina kuin ne kulloinkin ovat saatavissa, lakien tai esitöiden laadusta välittämättä.<sup>247</sup> Oikeuskäytäntöä tutkittaessa on kuitenkin huomattavissa, että tuomioistuimet eivät joitakin yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta yleensä nojautu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön, muttei myöskään perustuslakivaliokunta näyttäisi kokevan tarvetta kotimaisen tuomioistuinkäytännön valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin.<sup>248</sup>

Julkisesti esillä perustuslaissa olevista perustuslakivaliokunnan tehtävistä käy mielestäni ilmi, että sen lausuntojen tulisi koskea ainoastaan vireillä olevaa lakiehdotusta. Perustuslakivaliokunnan lausunnot sisältävät kannanoton perustuslain sisällöstä eli siitä kuinka lakeja tulisi soveltaa perustuslain mukaisesti. Lisäksi valiokunta voi lakiehdotusta arvioidessaan antaa ohjeet siitä, miten perusoikeudet tulee ottaa huomioon kyseisen lain nojalla annettavissa asetuksissa<sup>249</sup>. Eli perustuslakivaliokunnan harjoittama niin sanottu ennakkovalvonta kuitenkin jossain määrin ohjaa sitä, miten lakiehdotuksen sisältämää oikeusnormia tulisi lainkäytössä soveltaa.

Perustuslakivaliokunnan ei tulisi tukeutua toiminnassaan yksistään parlamentaarisen järjestelmän sille muodollisesti antamaan legitimitettiin ja auktoriteettiin.

---

<sup>244</sup> Koskela 2012, s. 98.

<sup>245</sup> Wikström 2011, s. 91.

<sup>246</sup> Wikström 2011, s. 92.

<sup>247</sup> Määttä 2011, s. 211.

<sup>248</sup> Lavapuro 2009, s. 282.

<sup>249</sup> Hautamäki 2007, s. 508.

Perustuslakivaliokunnalla on demokraattisena instituutina edellytykset tuottaa valtiosääntöoikeudelliseen keskusteluun puheenvuoroja, jotka eivät lähtökohtaisestikaan ole sidottuja niin tiukkoihin legalistisiin vaatimuksiin, kuin jotka ovat leimallisia erityisesti tuomioistuinten oikeudelliselle päätöksenteolle. Antaessaan perustuslain 74 §:n nojalla lausuntoja lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin perustuslakivaliokunnalla on toisin sanoen ainakin periaatteessa mahdollisuus tukeutua huomattavasti tuomioistuimia laaja-alaisempaan argumentaatioon, jossa pyritään ottamaan erilaiset oikeudelliset ja reaaliset näkökohdat mahdollisimman seikkaperäisesti huomioon.<sup>250</sup>

Perustuslakivaliokunnan antaessaan lausuntoja lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta ihmisoikeussopimuksiin, se toteuttaa sille perustuslaissa säädetyn valtiosääntöisen valvontatehtävän toteuttamista ja siihen liittyvästä perusoikeuksien toteutumisen valvontaa.<sup>251</sup> Sen enempää lainsäädäntö ei velvoita perustuslakivaliokuntaa tekemään. Toisaalta taas riippumattomien tuomioistuinten keskeisenä tehtävänä on oikeusturvan antaminen yksittäisissä oikeustapauksissa. Ratkoessaan oikeustapauksia ne toisin sanoen kykenevät osallistumaan perus- ja ihmisoikeuksien sisältöjä koskevaan keskusteluun. Suomalaisessa valtiosääntökulttuurissa perustuslakikontrollia harjoittavien instituutioiden välinen vuorovaikutus ja siihen liittyvä asianmukaista tehtävänjakoa koskeva kysymyksenasettelu kiteytyy tuomioistuinten ja perustuslakivaliokunnan välistä suhdetta koskevaksi ongelmaksi.<sup>252</sup>

Nykyinen perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä on osaksi toimintakyvytön mahdollisten erehdysten ja muuttuneiden olosuhteiden suhteen. Perustuslakivaliokunta voi kaikista varmistusmenettelyistään huolimatta tehdä virheen – onhan kyse ihmisten toiminnasta. Sitä, että lakiehdotukset tarvittaessa tulevat perustuslakivaliokunnan käsittelyyn, ei tarkisteta järjestelmällisesti. Lainvalmistelun vaatimukset, puhemiesneuvoston tarkastelu, muiden valiokuntien mahdollisuus lähettää lakiehdotus tarkastettavaksi perustuslainmukaisuuden kannalta sekä lain johtolause merkitsevät asian silmälläpitoa.<sup>253</sup> Yhteiskunnan olosuhteet ja käsitykset tavoiteltavasta yhteiskuntakehityksestä saattavat muuttua. Joskus ollaan vuosikymmenien takaisten

---

<sup>250</sup> Lavapuro 2010a, s. 179.

<sup>251</sup> Lavapuro 2010a, s. 179

<sup>252</sup> Lavapuro 2010a, s. 180.

<sup>253</sup> Hídén 2006, s. 167-168.



perustuslakitulkintojen varassa. Euroopan unionin kehitys, mukaan lukien sen perusoikeuskehitys, saattaa antaa sysäyksiä muuttuneeseen perustuslain tai tavallisen lain tulkintaan. Huomattava on myös, ettei perustuslakivaliokunnalla ole itsellään toimivaltaa päättää jonkin asian ottamisesta käsittelyyn perustuslainmukaisuuden selvittämiseksi.<sup>254</sup>

Perustuslakivaliokunta kuulee myös paljon asiantuntijoita aina käsillä olevaa lakiehdotusta miettiessään. Perustuslakivaliokuntaa ”asiantuntijaareenana” käsiteltyt *Wiberg* toteaa asiantuntijamenettelystä tulleen hallitseva tekijä valiokunnan päätöksenteossa. Vaikuttaa myös siltä, että asiantuntijatehtävät ovat keskittyneet merkittävästi muutamille asiantuntijoille.<sup>255</sup> Asiantuntijoiden laaja käyttö saattaa heijastaa perustuslakivaliokunnan jäsenten epävarmuutta omasta asiantuntemuksestaan, mutta kyse on ehkä paremminkin vakiintuneesta instituutiosta, joka pyörii omalla painollaan.<sup>256</sup> Lisäksi tutkittaessa perustuslakivaliokunnan lausuntoja voidaan huomioida, että asiantuntijoiden enemmistön esittämästä kannasta on harvemmin poikettu<sup>257</sup>. On lisäksi osoitettavissa tapauksia, joissa asiantuntijalausunnon teksti on päätenyt sanasta sanaan valiokunnan käyttämäksi muotoiluksi<sup>258</sup>. On siis olemassa selviä viitteitä siitä, että perustuslakivaliokunnan vastuulla olevan perustuslainmukaisuuden valvonnan toteutus on merkittävässä määrin sidoksissa valiokunnan ulkopuoliseen asiantuntijuuteen<sup>259</sup>.

Lisäksi näen vielä tärkeänä kohtana nostaa esille perustuslakivaliokunnan lausunnoista sen, voidaanko valiokunnan lausuntoja tai mietintöjä pitää aina ainoana oikeana vaihtoehtona. Perustuslain viimekätinen, auktoritatiivinen tulkintatehtävä kuuluu Suomessa perustuslakivaliokunnalle. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta. jos perustuslakivaliokunta ei pidä lakiehdotusta perustuslainmukaisena, eduskunta on sidottu tähän valiokunnan kantaan. Tämän ei kuitenkaan tarvitse merkitä sitä, että perustuslakivaliokunnan tehtävänä on vahvistaa, mitä tulkintaa kussakin tilanteessa tulee pitää perustuslain ainoana oikeana tulkintana. Perustuslakivaliokunnan tehtäväksi – siltä osin kuin valiokunta toimii meidän järjestelmässämme – olisi mahdollista

---

<sup>254</sup> Hidén 2006, s. 170–171.

<sup>255</sup> Ks. *Wiberg* 2003.

<sup>256</sup> Hautamäki 2006, s. 604.

<sup>257</sup> Husa 2004, s. 69.

<sup>258</sup> Saraviita 1999, s. 52-53.

<sup>259</sup> Jyränki 2003, s. 397.

ymmärtää vain sen valvominen, että perustuslakivaliokunnassa lausunnolla olevaa lakiehdotusta voidaan lakiehdotukselle esitettyjen perustelujenkin valossa perustellusti pitää perustuslain kanssa yhteensopivana.<sup>260</sup>

Oikeustieteen yleisiin keskustelun aiheisiin on kuulunut se, onko oikeusjärjestyksen mukaan jokaisessa esillä olevassa tilanteessa esitettävissä niin sanottua ainoaa oikeaa ratkaisua. Oikeusjärjestys on paikoin avoin, tulkinnanvarainen ja ristiriitainenkin. Oikeusjärjestyksen puitteissa toimittaessa ei läheskään aina ole esitettävissä ainoata oikeata tai edes oikeusjärjestyksen kannalta selvästi parasta tulkintaa. Eriyisen tyypillistä tällainen väljyys on valtiosääntöoikeuden, siis perustuslain, tasolla. Sääntelyä voidaan usein luonnehtia yleispiirteiseksi ja joustavaksi. Vain osa perustuslain mukaan aidosti tulkinnanvaraisista kysymyksistä on sellaisia, että niihin on välttämättä saatava yksi auktoritatiivinen, perustuslaintasoinen tulkinta. Perustuslakivaliokunta voisi muissa tilanteissa perustuslain auktoritatiivisena tulkitsijana tyytyä vain sen valvomiseen, ettei tavalliseen lakiin oteta säännöksiä, joita ei voida pitää perustuslainmukaisina. Poliittista, kansanvaltaista päätöksentekoa ei pitäisi kahlita kvasi-oikeudellisella asiantuntijavallalla.<sup>261</sup>

#### **4.1.2 Perustuslakivaliokunnan lausunnot korkeimman oikeuden oikeustapauksen KKO 2013:59 valossa**

KKO on ratkaissut oikeustapauksen KKO 2013:59 suuressa jaostossa, mikä on yhtenä edellytyksenä, jos KKO haluaa muuttaa aikaisemmin tekemäänsä tulkintalinjaa<sup>262</sup>. KKO käytti tapauksen perusteluissa paljon perustuslakivaliokunnan antamia lausuntoja. Perusteluiden mukaan KKO ei ole kyseenalaistanut perustuslakivaliokunnan lausuntojen merkitystä, vaan ennemminkin tukeutunut niihin niin ratkaisun perusteluiden osalta kuin prejudikaatin muuttamisenkin osalta.

Kun tutkitaan perustuslakivaliokunnan antamia lausuntoja PeVL 9/2012 vp. ja PeVL 17/2013 vp. tarkemmin, valiokunta on ensimmäisessä lausunnossaan todennut olevan osin epäselvää, kieltääkö *ne bis in idem* -kielto toisen prosessin jatkamisen sen jälkeen, kun samanaikaisesti vireillä oleva prosessi on päättynyt lopulliseen ratkaisuun.

---

<sup>260</sup> Suviranta 2006, s. 87-88.

<sup>261</sup> Suviranta 2006, s. 88.

<sup>262</sup> Ks. Korkeimman oikeuden mahdollisuudesta muuttaa aikaisempaa prejudikaattipäätöstään Tulokas 2007, s. 197.

Perustuslakivaliokunta näyttää perustaneen epäilynsä *Pellonpään* ja *Gullansin* artikkeliin (2011), jossa on pohdittu EIT:n tekemää linjausta<sup>263</sup>. Valiokunnan lakiehdotuksia koskevissa lausunnoissaan ilmaisema epäily EIT:n oikeuskäytännön sisällöstä ei sellaisenaan edellytä KKO:n lainkäyttöratkaisussa omaksuman linjauksen muuttamista tässä tilanteessa<sup>264</sup>.

KKO katsoi oikeustapauksen yhteydessä, että perustuslakivaliokunnan perustuslaista johtuvasta asemasta ja sille säädetyistä tehtävistä johtuen valiokunnan tulkinnoilla Suomen perustuslaista on erityistä painoarvoa ja niillä on tärkeä merkitys myös lakia sovellettaessa. Kannanottojen painoarvo riippuu kuitenkin siitä, missä asiayhteydessä ne on esitetty ja miten laajasti ja kattavasti perustuslakivaliokunta on tiettyä kysymystä lausunnossaan käsitellyt. Kannanotoille tulisi antaa se merkitys, minkä perustuslakivaliokunta on itse lausunnoilleen tarkoittanut antaa.<sup>265</sup> Lausunnossa PeVL 17/2013 vp. perustuslakivaliokunta mainitsi, ettei sen aikaisemmasta lausunnosta PeVL 9/2012 vp. voitaisi tehdä johtopäätöksiä voimassaolevan oikeuden soveltamiseen, koska lausunto koski silloin käsitteillä olevaa lainsäädäntöä.<sup>266</sup>

Jos perustuslakivaliokunnan lausuntoja kuitenkin verrataan esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa KKO:n ennakkoratkaisuihin ja tätä perustellaan muun muassa sillä, että perustuslakivaliokunnalla on velvoite antaa lausunnot, samoin kuin KKO:n tulee ratkaista sille käsitteilyyn tuleva ennakkotapaus, niin näiden perusteluiden valossa en näkisi mahdollisuutta sille, että perustuslakivaliokunta voisi lausunnossaan rajoittaa mielivaltaisesti sitä, mihin lausuntoa voidaan soveltaa tai kuinka sitova se on. Perustuslakivaliokunnan antamista lausunnoista PeVL 9/2012 vp. ja PeVL 17/2013 vp. on luettavissa selkeä kannanotto siihen, kuinka *ne bis in idem* -kieltoa tulisi kansallisella tasolla soveltaa, jotta turvataan kaikille kuuluvat perus- ja ihmisoikeudet. Myös tähän tulkintaan on päätyneet KKO käsitellessään oikeustapausta KKO 2013:59 ja lähinnä sivuuttanut perustuslakivaliokunnan lausuman siitä, ettei aikaisempaa lausuntoa saataisi käyttää hyväksi lakia sovellettaessa.

Kuitenkaan perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella ei ole täysin selvää, miltä osin lausumat ovat kannanottoja perustuslain 21 §:n sisällöstä, miltä osin ne ilmentävät

---

<sup>263</sup> Pellonpää – Gullans 2011.

<sup>264</sup> KKO 2013:59.

<sup>265</sup> KKO 2013:59.

<sup>266</sup> PeVL 17/2013 vp., s. 3.

käsityksiä EIT:n ratkaisukäytännöstä ja miltä osin kysymys on lakiehdotuksen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista.<sup>267</sup> Kaikesta huolimatta KKO käytti oikeustapauksessa KKO 2013:59 paljon pohjana perustuslakivaliokunnan lausuntoja. En kuitenkaan ole täysin vakuuttunut siitä, onko KKO muuttanut linjaansa nimenomaan perustuslakivaliokunnan lausuntojen takia, vai johtuiko KKO:n prejudikaatin muuttaminen siitä, että käytettävissä oli enemmän kansallista oikeuslähdetukea sekä kansainvälistä oikeuskäytäntöä asian arviointiin, kuin vuonna 2010, kun KKO antoi ensimmäiset ratkaisunsa koskien *ne bis in idem* -kiellon soveltamista.<sup>268</sup>

## 4.2 etusijasäännöksen analysointi

Yritettäessä etsiä mahdollisimman tuoreita kannanottoja perustuslakivaliokunnan ja sen lausuntojen asemasta on mielestäni tärkeä tuoda esille hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi<sup>269</sup>. Hallituksen esitys on noin seitsemän vuotta vanha, mutta näen sen merkittäväksi, koska kyseenomaisen esityksen mukaisesti valvontajärjestelmäämme täydennettiin perustuslain 106 §:llä.

Tuomioistuimille annettiin perustuslain 106 §:n mukaan velvollisuus antaa perustuslaille etusija. Perustuslain 106 §:n mukaan ”*jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.*” Tuomioistuimille ei kuitenkaan annettu yleistä oikeutta lakien perustuslainmukaisuuden harkinnalle, vaan ainoastaan oikeus antaa perustuslaille etusija.<sup>270</sup> Tätä niin sanottua tuomioistuinkontrollia perusteltiin perustuslain muutosten valmistelun yhteydessä sillä, että huolimatta lakien perustuslainmukaisuuden ja muusta oikeusjärjestyksen mukaisuuden ennakkovalvonnasta, on mahdotonta taata, etteikö perustuslain loukkauksia koskaan tapahtuisi.<sup>271</sup>

Hallituksen esityksestä on huomattavissa hallituksen mielipide perustuslakivaliokunnan asemalle. Hallituksen esityksessä painotetaan, että Suomessa perustuslainmukaisuuden valvonnan tulisi pysyä perustuslakivaliokunnalla. Perustuslain 106 §:n tarkoituksena on täydentää perustuslain ennakkovalvontajärjestelmää ja poistaa siihen liittyviä puutteita,

---

<sup>267</sup> KKO 2013:59.

<sup>268</sup> ks. KKO 2013:59

<sup>269</sup> HE 1/1998 vp.

<sup>270</sup> Saraviita 2000, s. 518.

<sup>271</sup> HE 1/1998 vp., s. 53.

mutta säilyttäisi kuitenkin lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän painopisteen parlamentarisessa, erityisesti perustuslakivaliokunnan harjoittamassa ennakkovalvonnassa.<sup>272</sup> Kun tuomioistuinten mahdollisuus tutkia lain soveltamisen perustuslainmukaisuutta rajoittuisi yksittäiseen soveltamistapaukseen, ei kyseessä olisi yhtä pitkälle menevä puuttuminen eduskunnan lainsäädäntöratkaisuun. Säännösehdotukseen sisällytetyillä rajauksilla on pyritty varmistamaan se, etteivät tuomioistuimet muodostu perustuslakivaliokunnan kanssa kilpaileviksi lakien perustuslainmukaisuuden valvojiksi.<sup>273</sup>

Perustuslakivaliokunta on antamassaan lausunnossaan PeVL 10/1998 vp., joka koska edellä mainittua hallituksen esitystä, ilmaissut perustuslain 74 §:n vastaavan *vakiintunutta* käytäntöä. Perustuslain 74 § koskee perustuslainmukaisuuden valvontaa ja perustuslakivaliokunta on ilmaissut lausunnossaan, että sen lausuntoja perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa.<sup>274</sup>

Perustuslakivaliokunnalla on kansainvälisesti tarkasteltuna ainutlaatuinen asema eduskunnan valiokuntien keskuudessa parlamentin sisäisenä norminvalvontaelimenä<sup>275</sup>. Perustuslakivaliokunnan asemaa on mielestäni voinut vahvistaa se, että edellä käsitteillä olleessa hallituksen esityksessä on korostettu paljon perustuslain asemaa tärkeimpänä lainsäädäntönä. Perustuslain pysyvän luonteen kannalta on tärkeää, että siinä säädellään vain tärkeistä asioista<sup>276</sup>. Lisäksi esityksessä mainitaan ennakkollisen perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän toimineen tyydyttävästi. Esityksessä korostettiin perustuslakivaliokunnan asemaa tätä tehtävää hoitaessaan, mutta samalla sitä käytettiin hyödyksi mainitsemalla, että perustuslakivaliokunnan tärkeä asema korostaa myös eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä.<sup>277</sup> Onko perustuslakivaliokunnan asema siis ajan myötä vakiintunut eduskunnan aseman kautta?

Tällaisella ennakkollisella perustuslainmukaisuuden valvonnalla on pyritty myös välttämään eri valtioelinten arvovaltakonfliktit, joita väistämättä seuraa eduskunnan ulkopuolelta tulevasta puuttumisesta eduskunnan säätämään lakiin.<sup>278</sup> Eduskunta on siis

---

<sup>272</sup> HE 1/1998 vp., kohta 3.11.

<sup>273</sup> HE 1/1998 vp., kohta 3.11.

<sup>274</sup> PeVM 10/1998 vp., s. 23.

<sup>275</sup> Ks. Jyränki 1998, s. 209.

<sup>276</sup> HE 1/1998 vp., s. 24.

<sup>277</sup> HE 1/1998 vp., s. 29.

<sup>278</sup> HE 1/1998 vp., s. 29.

halunnut muodostaa mahdollisimman vahvan käsityksen siitä, että se toimii ylimpänä valtioelimenä, johon myös perustuslakivaliokunta kuuluu.

Ne bis in idem –kiellon soveltamisessa oli kuitenkin kyse kansainvälisen sopimuksen säännöksen soveltamisesta kansallisella tasolla. Ne bis in idem –kielto ei suoranaisesti sisälly kansallisiin lakiimme, mutta sen on katsottu sisältyvän perustuslain 21 §:n 2 momenttiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin<sup>279</sup>. Vuonna 2010, kun KKO teki ensimmäisen ratkaisunsa oikeustapauksesta, johon sisältyi ne bis in idem –kiellon soveltaminen, ei ollut käytettävissä perustuslakivaliokunnan lausuntoja asiasta. EIS:n tapaiset kansainväliset velvoitteet näin ollen perustelevat osakseen jälkikäteisen valvonnan järjestämistä tarpeelliseksi<sup>280</sup>. Kansainvälisten sopimusten velvoittavuuteen liittyy kehitys, jossa tuomioistuimet joutuvat vertaamaan kotoperäisiä lakeja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja muiden velvoitteiden määräyksiin<sup>281</sup>. Kuten ne bis in idem -kiellon osalla tapahtui vuonna 2010. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä katsottiin, ettei muun muassa perustuslakivaliokunnan harjoittamalla ennakkovalvonnalla pystytä ennakoimaan kaikkia mahdollisia ongelmia, joita lainkäytössä voidaan kohdata. Tämän ohella kansainväliset ihmisoikeussopimukset aiheuttivat myös paineita siirtyä lakien konkreettiseen jälkivalvontaan. Erityisesti EIS:n määräykset ovat sovellettavissa suoraan tuomioistuimissa sekä muissa viranomaisissa.<sup>282</sup>

Tässä hallituksen esityksessä ehdotettiin siis otettavaksi Suomen perustuslakiin uusi 106 §, jolla oli tarkoituksena täydentää perustuslain ennakkovalvontajärjestelmää ja poistaa siihen liittyviä puutteita, säilyttämällä lakien perustuslainmukaisuuden ja EIS:n noudattamisen valvonnan kuitenkin perustuslakivaliokunnalla.<sup>283</sup> Tätä tulkittaessa perustuslakivaliokunnalle on haluttu antaa ”korkeampi valta” lakien perustuslainmukaisuuden valvonnalla ja sen suhteen arvioimisella EIS:n. Se tuleeko kuitenkin KKO:n noudattaa perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan ilmaisemia mielipiteitä jää vielä epäselväksi.

Perustuslain 106 §:n niin sanotulla etusijasäännöksellä luotiin lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolli-instituutio. Säännös mahdollistaa

---

<sup>279</sup> Pevl 17/2013 vp., s. 3.

<sup>280</sup> HE 1/1998 vp., s. 29.

<sup>281</sup> HE 1/1998 vp., s. 29.

<sup>282</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 346.

<sup>283</sup> HE 1/1998 vp., s. 53-54.

tuomioistuinten arvioida lainkäyttötilanteessa perustuslain ja lain suhdetta. Kysymys on näin ollen säädöshierarkian noudattamisen varmistamisesta soveltamistilanteessa, eikä yleisen tutkintavallan antamisesta tuomioistuimille. Perustuslainsäätäjän on nähtävissä korostaneen tässä yhteydessä ennakoivalvonnan merkitystä ja perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa säädöskontrollissa sekä samalla turvattiin perustuslakivaliokunnan auktoriteetti. Tuomioistuimille ei siis annettu mahdollisuutta arvioida yleisesti tai ilman asiayhteyttä konkreettiseen tapaukseen, onko jokin lain säännös ristiriidassa perustuslain kanssa. Järjestelyn voidaan nähdä oikeuskirjallisuuden perusteella korostavan eduskunnan asemaa ylimpänä valtioneelimenä, jonka lainsäädäntöratkaisua ei voida säätämisen jälkeen riitauttaa. Yksittäistapauksen yhteydessäkään tuomioistuimet eivät pysty toteamaan lain säännöstä perustuslainvastaiseksi. Tuomioistuimet voivat jättää ainoastaan lain säännöksen soveltamatta kyseisessä yksittäistapauksessa ja näin ollen tätä laajempaa oikeusvaikutusta ei tuomioistuinten ratkaisuihin ole.<sup>284</sup> Perustuslakivaliokunnalle on haluttu antaa oikeusjärjestelmässämme ”vahvin” asema perustuslainmukaisuuden valvonnassa, mutta perustuslakivaliokunnalla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta antaa ohjeita oikeustapausten ratkaisemiseen. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan pohjalta valiokunnan lausuntoja voitaisiin pitää tuomioistuinten näkökulmasta ”ohjeellisina”, mutta ei velvoittavana oikeuslähteenä.

Perustuslakivaliokuntaa ja tuomioistuimia sitoo niin sanottu perustuslainmukaisuuden ja perusoikeusmyönteisyyden periaatteet<sup>285</sup>. Näiden periaatteiden tarkoituksena on siis se, että perustuslain ja tavallisen lain välinen ristiriita voitaisiin ratkaista tulkinnalla. Näin on todettu myös *ne bis in idem* -kiellon kohdalla. Periaatteet ohjeistavat tuomioistuinta valitsemaan sellaisen tulkintavaihtoehdon, joka turvaa parhaiten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja poistaa perustuslain kanssa ristiriitaiset vaihtoehdot. Kuitenkin KKO:n ratkaisemissa oikeustapauksissa KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 voitaisiin katsoa, että tehty tulkintalinja ei turvaa parhaiten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista eikä aseta kansalaisia yhdenvertaiseen asemaan, koska KKO mahdollisti hallinnollisen ja rikosoikeudellisen prosessin samanaikaisen vireillä olon.

*Jeremy Waldron* on yhdysvaltainen tutkija, jonka mukaan tuomioistuimille ei tulisi antaa valtaa lainsäädännön perustuslainmukaisuuden eikä perusoikeuksien tutkimiseen. Waldron perustelee tätä kahdella valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä argumentilla.

---

<sup>284</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 348.

<sup>285</sup> HE 1/1998 vp., s. 164.

Ensinnäkin lainsäädännön perustuslainmukaisuuden tuomioistuinkontrolli on Waldronin mielestä menettelyllisesti illegiitimi instituutio, koska siirtäessään yhteiskunnan perustavimpia kysymyksiä koskevan moraalisen päätöksentekovallan tuomioistuimille, se on samalla ristiriidassa demokratiaperiaatteen kanssa. Toiseksi tuomioistuinkontrolli ei pysty takaamaan, että oikeudet tulisivat sen piirissä paremmin turvatuiksi kuin demokraattisissa menettelyissä. Tuomioistuimille tyypillinen legalistinen argumentaatio ei vaikuttaisi mitenkään varmistavan oikeuksia koskevien päätösten oikeita, oikeuksia parhaalla mahdollisella tavalla edistäviä lopputuloksia.<sup>286</sup>

Waldronin mukaan ne kysymykset, jotka koskevat yhteiskunnan perustavimpia ja samalla kiistanalaisimpia kysymyksiä, on annettava demokraattisten instituutioiden ratkaistavaksi<sup>287</sup>. Samoin *Tuori* korostaa demokratia- ja vallanjakoperiaatteiden edellyttävän tuomioistuinten kunnioittavan niitä valintoja, joilla lainsäätäjät toteuttaa sille kuuluvaa ensisijaista perusoikeusperiaatteiden toteuttamisvelvollisuutta<sup>288</sup>.

---

<sup>286</sup> Lavapuro 2010a, s. 104-105.

<sup>287</sup> Lavapuro 2010a, s. 108.

<sup>288</sup> Tuori 2007, s. 273.



## 5 KORKEIMMAN OIKEUDEN PREJUDIKAATTIEN SITOVUUS

KKO:ta koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin kymmenisen vuotta sitten. Samassa yhteydessä uudistettiin oikeudenkäymiskaaren 30 ja 31 luvun säännöksiä. Oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentti koskee osittaista valituslupaa. Uudistuksen myötä valituslupa voidaan rajoittaa koskemaan kysymystä, jonka ratkaiseminen nähdään tarpeellisena oikeuskäytännön ohjaamiseksi tai valituslupaperusteen kannalta muutoin.<sup>289</sup> Tämän uudistuksen myötä on ollut tarkoitus mahdollistaa KKO:n keskittyminen prejudikaattiluontoisiin oikeuskysymyksiin alemmissa oikeuksissa selvitettyjen ja ratkaisujen näyttökysymysten pohjalta.<sup>290</sup> KKO toimii ylimpänä muutoksenhakuasteena, jollaisena se on leimallisesti prejudikaattituomioistuin. KKO kehittää oikeusjärjestystä ja jatkaa tietyllä tavalla lainsäätäjän työtä<sup>291</sup>, linjaa alempien tuomioistuinten päätöksentekoa sekä osallistuu yhteiskunnalliseen keskusteluun<sup>292</sup>. Lisäksi KKO tuomioistuimena punnitsee esimerkiksi niin oikeuksia ja velvollisuuksia, laillisuuksia ja laittomuuksia, tekoja ja laiminlyöntejä, selviä ja riidattomia asioita, epäselviä ja kiistettyjä asioita, kuin myös aiheutettuja vahinkoja.<sup>293</sup>

Lainsäädännön muutoksen jälkeen alkoi keskustelu KKO:n ennakkopäätöksen sitovuudesta. Käytännössä keskustelu lähti liikkeelle silloisen KKO:n presidentin *Curt Olssonin* kirjoituksesta 1984.<sup>294</sup> Kirjoituksessa Olsson pohti ensinnäkin prejudikaatin arvoa ja selvitti, miksi se oli lisääntynyt<sup>295</sup>. Sen jälkeen hän otti esille ennakkopäätöksen sitovuuden<sup>296</sup>. Olssonin mielestä KKO:n ennakkopäätös oli *sitova*. Se ei ollut käytännössä sitova, kuten aikaisemmin oli sanottu, vaan hänen mielestään nimenomaan sitova. Sanaa ”käytännössä” ei tarvittu sitovuuden edessä. Olsson vetosi muun muassa silloiseen KKO:n työjärjestykseen, josta hän katsoi, millä tavalla KKO:n ennakkopäätös sitoi KKO:ta itseään. Hän kiinnitti huomiota työjärjestyksen kohtaan, jossa mainittiin ennakkopäätös sitovaksi.<sup>297</sup> Sen sijaan hän ei antanut erityistä merkitystä sille, että KKO

---

<sup>289</sup> Tulokas 2007, s. 199.

<sup>290</sup> Tulokas 2007, s. 200.

<sup>291</sup> Lappalainen 2012, s. 250.

<sup>292</sup> Paso 2009, s. 109.

<sup>293</sup> Paso 2009, s. 153.

<sup>294</sup> Olsson, Curt: Om rättsutveckling genom dom, Lakimies 1984, alaviitteessä 23 mainittu kirjoitus.

<sup>295</sup> Olsson 1984, s. 1187–1191.

<sup>296</sup> Olsson 1984, s. 1191–1195.

<sup>297</sup> Olsson 1984, s. 1191–1192.

itse saattoi työjärjestyksessä mainittua menettelyä noudattaen poiketa aikaisemmasta ratkaisustaan<sup>298</sup>.

Olssonin arvio ennakkopäätöksen sitovuudesta joutui runsaan keskustelun kohteeksi. Siihen osallistuivat sekä valtiosääntöoikeustutkijat, että eri oikeudenalojen edustajat. Erityisesti tässä keskustelussa nostettiin esille tuomiovallan ja lainsäädäntövallan erottelu. Lopputuloksena joka tapauksessa oli, että valituslupamenettelyn käyttöön ottaminen ei ollut muuttanut KKO:n ennakkopäätöstä sitovaksi.<sup>299</sup>

*Olavi Heinonen* on kiteyttänyt artikkelissaan ”korkeimman oikeuden rooli muuttuvassa ympäristössä” KKO:n tehtävän tuomioita annettaessa seuraavasti:

*”Korkeimman oikeuden tehtävä ennakkotapaustuomioistuimenakin on ratkaista yksittäisiä juttuja ja niiden oikeudellisia ongelmia eikä esimerkiksi antaa yleisiä oikeudellisia ohjeita ohi ratkaistavana olevan tapauksen. Meillä tuomioistuimen tehtävänä on ratkaista juttu ensisijaisesti säädännäisen oikeuden perusteella. Tietysti ratkaisemisessa joudutaan ottamaan huomioon muukin merkityksellisen ratkaisuaineisto. Voisi sanoa ehkä niin, että korkeimman oikeuden rooliin ennakkotapaustuomioistuimena kuuluu suomalaisen oikeusjärjestyksen kehittäminen. Sen sijaan korkeimman oikeuden tehtävänä ei ole tarkastella ratkaistavana olevaa juttua lainsäätäjän näkökulmasta.”*<sup>300</sup>

*Aulis Aarnio* on puolestaan kiinnittänyt huomiota lähinnä ylimpien oikeuksien ratkaisuihin. Hän on erottanut ennakkotapausten oikeudellisen ja tosiasiallisen sitovuuden. Erottelu seuraa siitä, onko sitovuus sanktiolla vahvistettu vai ei. Tosiasiallinen sitovuus on vain ohjeellista. Vahva tosiasiallinen sitovuus tarkoittaa hänen mukaansa sitä, että ratkaisu todennäköisesti muuttuu ylemmässä portaassa, jos ennakkopäätöstä ei alemmassa oikeusasteessa seurata.<sup>301</sup>

Oikeuskirjallisuudessa tuomioistuimet nähdään yksittäisen oikeustapauksen ratkaisijana. Lainsäätäjän normitus on väljentynyt ja se on lisännyt lainkäyttäjän harkintavaltaa, millä on käyttöä yhteiskunnan muuttuessa kiihtyvään tahtiin. Ylin tuomiovalta tällaisissa asioissa kuuluu KKO:lle, mutta yleisiä tulkintaohjeita KKO ei

---

<sup>298</sup> Tolonen 2003, s. 123.

<sup>299</sup> Keskustelusta ks. esim. Tolonen 2003, s. 122–123.

<sup>300</sup> Heinonen 1991, s. 237.

<sup>301</sup> Aarnio 1989, s. 231.

voi antaa, koska se sotisi tuomioistuinten riippumattomuutta vastaan.<sup>302</sup> ennakkoratkaisu ei muodollisesti sido tuomaria päätöksenteossa, vaikka sillä on virallistettu asema oikeuslähteenä, mutta ennakkopäätökset antavat tietoa oikeuskäytännössä ”vakiintuneesta tulkinnasta”.<sup>303</sup>

KKO:n ennakkoratkaisu muodostaa prejudikaatin silloin, kun ratkaisusta voidaan nähdä ilmenevän sellainen oikeusohje, jolla on merkitystä muita samanlaisia asioita ratkaistaessa. KKO:n ennakkoratkaisuissa on siten kysymys tapauksen perusteluista ja niiden abstraktiotasosta. Perusteluissa ilmenevä oikeusohje on voitu lausua julki yleisessä muodossa tai vaihtoehtoisesti voidaan puhua niin sanotusta takautuvasta prejudikaattitehtävistä, jolloin on vältetty yleistäviä perusteluita ja jätetään lukijalle mahdollisuus tehdä oma tulkinta tapauksessa käytettyjä perusteluita apuna käyttäen.<sup>304</sup>

Prejudikaatin voimassaolo on sidoksissa sen taustalla olevaan lainsäädäntöön. Kun laki muuttuu, prejudikaatti voi menettää kokonaan tai osaksi merkityksensä. Samoin voi käydä siitä syystä, että samasta asiasta on annettu uusia prejudikaatteja. Yleensä kovin vanhoihin prejudikaatteihin on syytä suhtautua varauksella. Paitsi lainsäädännön muuttuminen, myös olosuhteiden muutokset saattavat vaikuttaa asiaan.<sup>305</sup> Lisäksi KKO:lla ei ole yksinoikeutta prejudikaattien antamiseen, eikä se ole auktorisoitu yksin määrittelemään, millä sen kannanotoilla on prejudikaattiarvoa. Prejudikaattiarvo voidaan nähdä olevan kaikilla sellaisilla tuomioistuinratkaisuilla, joita voidaan käyttää oikeusohjeena myöhemmässä ratkaisutoiminnassa. Näin ollen kaikista KKO:n antamista ratkaisuista voi olla löydettävissä prejudikaatti.<sup>306</sup> KKO:n ratkaisuista sellaisetkin kannanotot, joita ei varsinaisesti ole tarkoitettu prejudikaateiksi, voi saada merkittävän painoarvon myöhemmässä oikeuskäytännössä ja oikeustieteessä.<sup>307</sup>

Suomessa ylimpien tuomioistuinten niin sanotuilla ennakkopäätöksillä eli prejudikaattipäätöksillä on oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaava ja tuomioistuimia tosiasiallisesti ohjaava merkitystä, mutta ei kuitenkaan välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisten oikeustapausten ratkaisuissa. Ennakkopäätösten ehdoton common law’lle tyypillinen sitovuus rajoittaisi alempien tuomioistuinten perustuslaissa turvattua

---

<sup>302</sup> Ks. Tolonen 2003, s. 124-125.

<sup>303</sup> Siltala 2001, s. 101-102.

<sup>304</sup> Tulokas 2007, s. 201.

<sup>305</sup> Koskelo 2007, s. 211.

<sup>306</sup> Heinonen 2002, s. 619.

<sup>307</sup> Heinonen 2002, s. 620.

riippumattomuutta. Myös perustuslain 99.1 §:n mukaan korkeimmat oikeudet nimenomaan valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Perustuslainsäätäjän tarkoituksena ei kuitenkaan ilmeisemmin ole ollut tällaisin säännöksin vahvistaa ennakkopäätösten asemaa.<sup>308</sup> Kuitenkin oikeustieteessä hyödynnetään tuomioistuinratkaisuja monella eri tavalla. Eniten niillä on käyttöä perinteisessä lainopillisessa asemassa.<sup>309</sup> Tuomioistuimet ovat olemassa ja niitä edelleenkin tarvitaan kansalaisten ja muiden asianosaisten oikeusturvan takia. Olennaista on, että tuomioistuin ja tuomari tekee ratkaisunsa käyttäen perusteena vain lakia, oikeusperiaatteita ja muita hyväksytyjä oikeuslähteitä. Näihin tuomari on sidottu. Muista perusteista ja vaikuttimista hänen on oltava riippumaton.<sup>310</sup>

KKO voi muuttaa tulkintalinjaansa, kuten ne bis in idem -kieltoa koskevissa kysymyksissä on käynyt. KKO:n ennakkotapauksilla on kuitenkin merkitystä päätöksenteossa. Riittävien ennakkotapausten olemassaolo saattaa olla esimerkiksi esteenä valitusluvan myöntämiselle. Ratkaisuilla ei kuitenkaan nähdä olevan sitovaa merkitystä, mutta niiden oletetaan pätevän myös muissa samankaltaisissa tilanteissa. KKO:n sisäisen työjärjestyksen kannalta on huomioitavaa, ettei prejudikaatteja muutettaisi satunnaisten kokoonpanoon liittyvien tekijöiden johdosta.<sup>311</sup>

## **5.1 Perustuslakivaliokunnan lausunto korkeimman oikeuden ratkaisun perusteena**

Suomessa kansallisessa valtiosääntöoikeudessa perustuslain teksti on ensisijainen oikeuslähde. Toissijaisia oikeuslähteitä ovat perustuslain esityöt, perustuslakivaliokunnan lausunnot ja valtionorganien muu käyttäytyminen niiden käyttäessä toimivaltaansa. Tuomioistuinkäytännön osuus tässä kohtaa on toistaiseksi melko vähäinen, kuitenkin vähitellen lisääntyvä.<sup>312</sup> Oikeuslähdeopissa on selvitetty niitä lähteitä, joista lainsoveltajat saavat lainmukaisen perustan ratkaisuilleen. Oikeusjärjestystä ja oikeusvaltiota on vaikea ajatella ilman oikeuslähteitä. Oikeuslähteiden välityksellä tuomioistuimet, hallintoviranomaiset ja kansalaiset myös tunnistavat sen, mikä on oikeutta. Oikeuslähteitä hyödyntämällä tai ainakin kantansa

---

<sup>308</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 327.

<sup>309</sup> Heinonen 2002, s. 618.

<sup>310</sup> Heinonen 1998 s. 955.

<sup>311</sup> Tulokas 2007, s. 196-197.

<sup>312</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 76.

niihin perustamalla pitäisi olla mahdollista vastata kysymykseen, mikä on voimassa olevan oikeuden mukainen kanta johonkin tulkintaongelmaan.<sup>313</sup>

Mahdollinen lakien normiristiriidan käsite ja siitä tehtävät päätelmät ovat helpoiten käytettävissä tuomioistuimissa, missä perustuslainsäännöksiä sovelletaan suoraan. Perustuslakivaliokunnan harjoittamaan ennakkolliseen ja abstraktiin valvontaan on vaikea lähteä kuvittelemaan ristiriitakonstruktiota, mutta mahdollista se on, jos valvontavaiheessa pyritään ennakoimaan lain tulevia soveltamistilanteita siten, että niissä perustuslainsäädännös ja lainsäädännös olisivat molemmat soveltamiseen käytettävissä.<sup>314</sup> Näin ollen perustuslakivaliokunnan lausuntoja voitaisiin pitää ohjeistuksena normien soveltamisesta, mutta ei tuomioistuinta vahvasti velvoittavana oikeuslähteenä. Lisäksi tuomioistuimissa ratkaisutilanteet ovat hyvin erilaisia ja niissä eri oikeuslähteillä on erilainen rooli. Tulkintaprosessi on monivivahteinen ja kokonaisvaltainen tapahtuma. Yksiselitteisesti ei aina voida todeta, että nyt on noudatettu lakia, nyt taas esimerkiksi oikeuskäytäntöä.<sup>315</sup>

Ne bis in idem –kieltoa koskevassa oikeustapauksessa KKO 2013:59, KKO perusteli osaksi muuttunutta tulkintalinjaansa perustuslakivaliokunnan antamalla lausunnoilla. Virallisperiaatteesta johtuu, että tuomioistuimen on tunnettava niin perustuslaki, kuin sitä koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö (iura novit curia),<sup>316</sup> ja näin ollen on perusteltua, että se käyttää oikeustapauksen ratkaisuisaan hyväksi perustuslakivaliokunnan kannanottoja käsillä olevasta asiasta. Perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat osa lainvalmisteluaineistoa eli oikeuslähteenä se on heikosti velvoittava, samoin kuin tuomioistuinratkaisutkin<sup>317</sup>.

Jos taas tuomioistuin käyttää oikeustapausta ratkaistessaan perustuslainsäädännöstä tulkintaperusteena, tulee siinäkin ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö<sup>318</sup>. Perustuslaki ei kuitenkaan sido tuomioistuinta tähän käytäntöön, vaan soveltamistilanteessa valiokunnan käytäntö voi olla tuomioistuimelle vain toissijainen oikeuslähde<sup>319</sup>. Kuitenkin, jos tuomioistuin soveltaa oikeustapauksessaan

---

<sup>313</sup> Myrsky 2010, s. 50.

<sup>314</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 355.

<sup>315</sup> Myrsky 2010, s. 51.

<sup>316</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 358.

<sup>317</sup> Ks. Karhu 2003, s. 793.

<sup>318</sup> Ks. esim. KHO 2005:50.

<sup>319</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 360.

perustuslain 73 § ja 106 §, tuomioistuimen on otettava huomioon, miten perustuslakivaliokunta käyttäytyi eduskunnassa asiaa käsiteltäessä ja mikä on perustuslakivaliokunnan yleinen tulkintakäytäntö niiden perustuslainsäännösten osalta, jotka sopivat tuomioistuimessa käsittelyssä olevan asian oikeudelliseen arviointiin. Tämä koskee niin ristiriidan ilmeisyyden arviointia, kuin mahdollista perustuslainsäännöksen käyttämistä ratkaisunormina. Perustuslainsäätäjät on myös todennut, että ilmeistä perustuslainvastaisuutta ei ole siinä, missä perustuslakivaliokunta on esittänyt päinvastaisen arvion.<sup>320</sup>

Jos tuomioistuimeen tulee käsiteltäväksi asia, josta perustuslakivaliokunta ei ole antanut lausuntoa tai mietintöä, on tuomioistuimella luonnollisesti vapaampi mahdollisuus arvioida lain soveltamista. Erityisesti niissä tapauksissa, joissa tuomari ei saa tukeaa ennakoivalvonnan yhteydessä otetuista kannanotoista, tuomari joutuu ottamaan mukaan oman arvostuksensa arvioidessaan lain perustuslainmukaisuutta.<sup>321</sup> Jos oikeuskäytäntöä tarkastellaan parlamenttikeskeisen valtiosääntöjärjestelmän suojaamisen näkökulmasta, voidaan nähdä myönteisenä se, että tuomioistuimet ovat ratkaisutoiminnassaan antaneet vahvan oikeuslähdeaseman perustuslakivaliokunnan lausunnoille, mikä on ollut omiaan vahvistamaan perustuslakivaliokunnan institutionaalista asemaa.<sup>322</sup>

Perustuslakivaliokunnan lausuntoja on mahdollista käyttää esimerkiksi EIT:n oikeuskäytännön tapaan informaationa tuomioistuinten sovellettavaksi tulevien lakien tarkemmasta sisällöstä, sekä niitä koskevista tulkintaperiaatteista<sup>323</sup>. Mielestäni tätä voitaisiin pitää perustuslakivaliokunnan lausuntojen asemana. Tulkintatilanteiden rakenteelliset erot, ajan kuluminen, oikeuskäytännön muuttuminen ja lausuntojen oikeudellinen perusteltavuus muodostavat jo esitöiden valossa perusteita, joiden johdosta perustuslakivaliokunnan säätämisvaiheen kannanotoista saattaa olla syytä ottaa etäisyyttä<sup>324</sup>. Tämä ei kaiken kaikkiaan tarkoita, että tuomioistuimet voisivat perusteluitta sivuuttaa valiokunnan tulkintakäytännön. Tuomioistuinten on syytä lähteä siitä asetelmasta, että aiemmat tulkintakäytännöt määrittävät vahvasti myös vastaisten perustuslaintulkintojen puitteita. Suomalaisessa oikeuskulttuurissa perustuslakivaliokunnalla on tässä erityisasema, niin demokraattisen legitimitetin, kuin

---

<sup>320</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 360. PL 73 §:llä ja 106 §:llä viitataan poikkeuslakeihin ja niiden sivuuttamiseen PL 106 §:n nojalla.

<sup>321</sup> Ks. Jyränki – Husa 2012, s. 362.

<sup>322</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 366.

<sup>323</sup> Lavapuro 2010a, s. 191.

<sup>324</sup> HE 1/1998 vp., s. 163-164 ja PeVM 10/1998 vp., s. 30-31.

suomalaisen valtiosääntödoktriinin vuoksi. Perinteisessä kontrollimallissamme perustuslakivaliokunnan lausunto on ikään kuin lain ja perustuslain välisen konfliktin ratkaisemisen ensisijainen oikeuslähde, kuin taas uudemmassa mallissa lausuntojen merkitys on välillinen ja toissijainen oikeuslähde, jolloin ne antavat informaatiota sovellettavaksi tulevan säännöksen sisällöstä.<sup>325</sup>

Suomalaisessa oikeuskäytännössä oletuksena on, että yksittäisen oikeusjutun yhteydessä esille noussut aineellisoikeudellinen jännite lain ja perustuslain välillä tulee ratkaista sen mukaan, mitä eduskunnan ja erityisesti perustuslakivaliokunnan harjoittamassa ennakkolisessä valvonnassa lakia säädettäessä tapahtui. Rakennelmaa on perusteltu normikontrollijärjestelmän yhtenäisyydellä ja perustuslakivaliokunnan johtavalla asemalla. Tämän tavoitteen toteutuminen näyttää edellyttävän perustuslakivaliokunnan säätämisvaiheen perustuslaintulkinnan vaikuttamista tuomioistuimen tulkintaratkaisun sisältöön.<sup>326</sup> Perustuslakivaliokunta on lausunut tähän asiaan liittyen, että lain ja perustuslain ristiriidan ilmeisyyttä arvioitaessa tuomioistuimen tulee ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto asiasta. Jos perustuslakivaliokunta on todennut lain perustuslainmukaisuuden, ei vastakkaista kantaa voida pitää selvänä.<sup>327</sup>

### **5.1.2 Esimerkki perustuslakivaliokunnan ja korkeimman oikeuden suhteesta**

Ne bis in idem -kiellon soveltamista koskevien kysymysten kohdalla mielestäni kiteytyy hyvin perustuslakivaliokunnan ja KKO:n välinen hieman epäselvä suhde. Näiden kahden instituutin väliset erimielisyydet on ollut esillä myös yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevassa tapauksessa. KKO antoi asiasta prejudikaattipäätöksen KKO 2010:23, jossa se oli arvioinut yksityisen alueen pysäköinninvalvontaa puhtaasti sopimusoikeuden kannalta. Tämän jälkeen perustuslakivaliokunnan antoi lausunnon PeVL 57/2010 vp.<sup>328</sup> sekä myöhemmin PeVL 23/2013 vp.<sup>329</sup> Ensimmäisessä lausunnossaan perustuslakivaliokunta päätyi katsomaan, että yksityisessä pysäköinninvalvonnassa oli kyse perustuslain 124 §:n kieltämästä merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän antamisesta yksityiselle.

---

<sup>325</sup> Lavapuro 2010a, s. 193.

<sup>326</sup> ks. PeVM 10/1998 vp., s. 30-31, HE 1/1998 vp., s. 164, Jyränki 2003, s. 437.

<sup>327</sup> PeVM 10/1998 vp., s. 31.

<sup>328</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

<sup>329</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskeväksi lainsäädännöksi.

Oikeudelliselle päällekkäisongelmalle yksityisen pysäköinninvalvonnan tarkastusmaksun luonteesta on annettu kaksi sinänsä eheää mutta ristiriitaista ratkaisua<sup>330</sup>. Ja näin oltiin samassa tilanteessa kuin *ne bis in idem* –kiellon kohdallakin tultiin. Perustuslakivaliokunnalla ja KKO:lla oli erilainen näkemys lainsäädännön soveltamisesta.

Muutama vuosi myöhemmin perustuslakivaliokunta antoi kuitenkin uuden lausunnon hallituksen esityksestä HE 79/2012 vp.<sup>331</sup> Valiokunta tarkastelu lausunnossaan edelleen yksityistä pysäköinninvalvontaa perustuslain 124 §:n kannalta ja yritti ”lieventää vastuutaan” mainitsemalla, että perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausunto koski silloin käsillä olevaa hallituksen esitystä, jotta sen aikaisemmasta lausunnosta ei voitaisi vetää suoria johtopäätöksiä yksityisen pysäköinnin valvonnan järjestämiseen<sup>332</sup>. Se, mikä teki tästä perustuslakivaliokunnan lausunnosta mielenkiintoisen, oli sen viimeinen kappale, johon valiokunta otti maininnan sopimusvapaudesta. Siinä valiokunta nosti esille KKO:n jo vuonna 2010 tekemän tulkinnan siitä, että kiinteistön omistajalla ja haltijalla on lähtökohtaisesti oikeus määrätä omistamansa tai hallitsemansa alueen käytöstä, mukaan lukien pysäköinti. Hän voi sopia pysäköinnin ehdoista ja perittävästä korvauksesta. Tällaiseen yksityisoikeudelliseen sopimukseen voidaan sisällyttää myös sopimusrikkomuksesta aiheutuvia seuraamuksia koskevia sopimusehtoja. Ja näin ollen viimeisen kappaleen voidaan tulkita kumonneen koko valiokunnan lausumassaan aikaisemmin esille tuodut perusteet yksityisen pysäköinnin valvonnan koskemisesta perustuslain 124 §:n.

Tilanne oli yksityisen pysäköinnin valvonnan osalta hyvin samanlainen kuin nyt tutkimuksessa esillä olevan EIS:n *ne bis in idem* –kiellon osalta. Jotta perustuslakivaliokunnan asemaa voitaisiin edes verrata osittain KKO:n prejudikaattiasemaan, ei sillä mielestäni olisi silloin mahdollisuutta vetäytyä lausunnoissaan toteamaan, että sen aikaisemmat lausumat koskevat *vain* silloin esillä ollutta hallituksen esitystä. Oikeuskirjallisuuden mukaan enemmän vakiintunut käytäntö on se, että jos perustuslakivaliokunnan lausunnosta on luettavissa selkeä tulkintalinja siitä, miten perustuslakia tai EIS:sta tulee soveltaa, niin tuomioistuinten tulisi ottaa se huomioon. Lisäksi, jos KKO:ta veloitetaan perehtymään lainvalmisteluaineistoon

---

<sup>330</sup> Karhu 2011, s. 528.

<sup>331</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

<sup>332</sup> Samoin perustuslakivaliokunta yritti vetäytyä lausunnossaan PeVL 17/2012 vp., joka koski *ne bis in idem* –kiellon soveltamista.



konkreettisen oikeustapauksen ratkaisun yhteydessä, niin voidaanko lisäksi KKO:ta velvoittaa selvittämään, mikä valiokunnan lausunto on ”pätevä” ja mikä ei. Jotta perusoikeudet toteutuisivat kaikille tasavertaisesti, näkisin että valiokunnan tulee näinkin tärkeää tehtävää hoitaessaan pystyä antamaan lausuntoja, joihin voidaan luottaa ja joita voidaan käyttää prejudikaattipäätösten tavoin, jotta perustuslakivaliokunnan asema voisi säilyä tulevaisuudessakin vahvana.

## **5.2 Korkeimman oikeuden ja perustuslakivaliokunnan eroavaisuudet EIS:n velvoitteiden noudattamisesta**

Edellä tutkimuksessa selostetulla tavalla niin KKO kuin perustuslakivaliokuntakin ovat tukeutuneet EIS:n *ne bis in idem* –kiellon aiheuttamien kysymysten osalta pitkälti EIT:n oikeuskäytäntöön. Koska EIS on voimassa Suomessa tavallisen eduskuntalain tasoisena, ei sopimus hierarkkisesti nouse sopimuksen ja muun lain välisessä ristiriitatilanteessa etusijalle. Koska Suomi on kansainvälisesti sitoutunut EIS:n sisältämiin velvoitteisiin, tuomioistuimissa ja viranomaisissa on valittava lain ja sopimuksen välisissä ristiriitatilanteissa se tulkintavaihtoehto, joka edistää parhaiten ihmisoikeusmääräysten toteutumista. Tällaisesta tulkinnasta perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti käyttänyt termiä ”ihmisoikeusystävällinen”.<sup>333</sup>

Viranomaisten ja tuomioistuinten on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä tulkinnallisesti antamaan sopimuksen kanssa ristiriidassa olevilta vaikuttaville laeille sisältö, joka on sopusuunnassa sopimuksen kanssa. Perustuslakivaliokunta korosti, ”että tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista, eli on näin määriteltyä ihmisoikeusystävällinen”. Sopimusmääräyksillä tulee siten olla vaikutusta laintulkinnassa. Valiokunnan kannanotto on mahdollista ymmärtää myös niin, että Suomessakin tulisi noudattaa presumptiota, jonka mukaan lainsäätäjän ei voida olettaa tarkoittaneen tehdä mahdolliseksi ihmisoikeussopimuksen rikkomista.<sup>334</sup>

EIS edustaa kansallisvaltion näkökulmasta ulkopuolista eurooppalaista tahoja, joka voi paljastaa kansallisen järjestelmän ongelmallisia piirteitä, joita ei itse järjestelmän sisällä

---

<sup>333</sup> Hakalehti-Wainio 2010, s. 756-757.

<sup>334</sup> Tänä päivänä ihmisoikeusystävällistä tulkintaa voidaan katsoa edellyttävän monessa tapauksessa PL 22 §:n mukainen perusoikeuksien turvaamisvelvoite. Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 65.

ole havaittu.<sup>335</sup> Näin voidaan katsoa käyneen ne bis in idem –kiellon soveltamisen kohdalla. EIT:n tärkeimpiin tehtäviin kuuluu EIS:n oikeuksien toteutumisen valvominen<sup>336</sup>. EIT:n ratkaisujen ohella yleisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisujen tai muiden kannanottojen merkitystä on näin ollen tärkeä korostaa. Sitoutumalla ihmisoikeussopimukseen ja tunnustamalla ihmisoikeussopimusten valvontaelinten toimivallan Suomi on osaltaan hyväksynyt sen, että ihmisoikeussopimusten ”oikea” sisältö täsmentyy niiden valvontaelinten käytännössä.<sup>337</sup> Näin ollen perustuslakivaliokunnan ja KKO:n turvautuminen EIT:n ratkaisuihin omissa tapauksissaan on perusteltua.

EIS:n etusijaa muuhun tavalliseen lakiin verrattuna ei mahdollisessa ristiriitatilanteessa voida perustaa sopimuksen hierarkkiseen ylemmänasteisuuteen. Sen sijaan, mikäli ristiriita ilmenee sopimuksen ja asetuksen taikka muun lakia alemmanasteisen säädöksen välillä, on sopimukselle perustuslain 107 §:n mukaan *"Jos asetuksen säännös tai muu lakia alemmanasteinen säädös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa."* Mikäli ristiriita näyttää vallitsevan sopimuksen ja toisen eduskuntalain välillä, on perustuslakivaliokunnan mukaan merkitystä yleisillä tulkintasäännöillä, kuten Lex posterior –periaate eli myöhemmän lain etusijalla aiemmin annettuihin nähden ja Lex specialis –periaate eli erityislain etusijalla yleislakeihin verrattuna. Lex posterior- ja lex specialis -periaatteiden täysin mekaaninen soveltaminen ei kuitenkaan ole täysin mahdollista, koska Suomi on sisäisestä lainsäädännöstään riippumatta Euroopan neuvoston piirissä solmitusta sopimuksesta johtuvien velvoitteiden sitoma.<sup>338</sup>

Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmiin ei sisälly sisäistä hierarkiaa, joten oikeuksien välisiin ristiriitoihin ei tyypillisesti ole olemassa yksiselitteisiä yleisen tason ratkaisuja. Tällaiset ristiriidat joudutaan ratkaisemaan kussakin tilanteessa erikseen, mikä korostaa kulloinkin vallitsevien olosuhteiden vaikutusta sopimusmääräysten tulkintaan.<sup>339</sup> Tämän korostuneen tulkinnanvaraisuuden johdosta ihmisoikeusnormeja soveltava tuomioistuin joutuu välikäteen. Sen on varmistuttava, ettei ratkaisulla loukata oikeudellisesti sitovia ihmisoikeusnormeja, mutta toisaalta sen on samalla huolehdittava, että ratkaisu voidaan

---

<sup>335</sup> Hakalehto-Wainio 2010, s. 762.

<sup>336</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 142.

<sup>337</sup> Ojanen 2011, s. 444.

<sup>338</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 65.

<sup>339</sup> Lavapuro 2011, s. 467.

ymmärtää oikeusnormeihin nojautuvana ja näin ollen oikeusvaltiollisena tuomiovallan käyttönä. Vaikka EIT toimii ihmisoikeussopimusmääräysten toteutumisen valvojana, voidaan kansallisilla tuomioistuimilla katsoa olevan sama tehtävä. Kansallisilla tuomioistuimilla on ensisijainen velvollisuus EIS:ssä turvattujen oikeuksien toteutuminen. Tämä puolestaan tukee myös subsidiarisuusperiaatetta.<sup>340</sup>

Sekä perustuslakivaliokunta, että KKO ovat lausunto- ja ratkaisukäytännössään perustelleet mielipiteensä pitkälle EIT:n tulkintakäytäntöön tukeutuen. Vaikka sopimus ei määrääkään toteuttamisensa tapaa, tästä kuitenkin riippuu muun muassa se, turvaako valtionsisäinen oikeus vain ihmisoikeussopimuksen asettamat minimivaatimukset vai meneekö se kenties niiden yli<sup>341</sup>. Tällöin puhutaan niin sanotusta *minimalismi* - *maximalismi* jaottelusta, eli valtio voi päättää itse, turvaako EIS:n velvoittamat oikeudet niiden minimilaaajuudessaan vai haluaako se kansallisilla lailla turvata enemmän kuin mitä EIS:n voidaan nähdä välttämättä velvoittavan. Näin ollen sopimuksen tosiasiallinen merkitys tavallisille oikeussubjekteille on pitkälti riippuvainen siitä, miten kansalliset viranomaiset soveltavat sopimusta<sup>342</sup>.

Nähdäkseni tuomioistuimille on leimallista tukeutua ihmisoikeusmääräyksiin ja niitä koskevaan EIT:n oikeuskäytäntöön tavalla, jossa painottuu ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen negatiiviseksi luonnehdittava ulottuvuus: tuomioistuimet ottavat huomioon ihmisoikeudet ja niitä koskevat ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, jotta tuomioistuimet eivät oikeusjuttuja 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 pitemmälle kuin sellaiset ratkaisut, jotka täyttävät ihmisoikeussopimuksesta ja sitä koskevasta ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä johdettavat minimivaatimukset. ilmiötä voi selittää jo oikeudellisen ratkaisutoiminnan peruslogiikka, joka painottaa lähinnä sen selvittämistä, mikä on oikeudellisesti kiellettyä tai sallittua, mutta joka ei enää välttämättä toimi kovin hyvin tilanteessa, jossa on

---

<sup>340</sup> Kts. Lavapuro 2011, s. 467-470.

<sup>341</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 50.

<sup>342</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 50.

olemassa useita oikeudellisesti sinänsä sallittuja – mutta ei välttämättä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta yhteismitallisia – ratkaisuvaihtoehtoja.<sup>343</sup>

Silti suomalaisissa tuomioistuimissa ei EIS:n vähimmäistason luonteen takia voida tyytyä vain EIT:n soveltamiskäytännön osoittamaan suojan tasoon, vaan tuomioistuimet voivat ensinnäkin tulkita jo EIS:n määräyksiä EIT:n ratkaisuja pidemmälle. Tosin EIS:n kansallinen tulkinta Strasbourgin tuomioistuinta tiukemmin ei ole ongelmatonta, kun otetaan huomioon EIS:n valvontajärjestelmän rakentuminen EIT:n varaan sekä tarve välttää epäselvyyksiä ja sekaannusta EIS:n sisällöstä. Lisäksi jotain tekoa ei tietenkään voida enää pitää EIS:n vastaisena, jos teko on sopusoinnussa sen kanssa, miten EIT on tulkinnut sopimusta.<sup>344</sup>

Kuten jo aikaisemmin tutkimuksessa todettiin, KKO ja perustuslakivaliokunta tukeutuvat pitkälti perusteluissaan EIT:n oikeuskäytäntöön. EIT:n oikeuskäytännön nähdään siis tarkentavan EIS:n määräysten soveltamista, koska sopimus on paikoin laadittu hyvin yleisluontoisesti. KKO:n toimintaan voidaan toki nähdä muikin perustelu. Suomen liittyttyä EIS:n se on lupautunut turvaamaan sopimuksen velvoittamat perus- ja ihmisoikeudet. Sopimukseen liittymisen jälkeen EIT on antanut Suomelle huomattavan monta langettavaa päätöstä. EIT:n langettava tuomio on samalla myös KKO:n prejudikaatin kyseenalaistamista. Näin ollen KKO turvautumalla EIT:n ratkaisukäytäntöön, samalla myös pyrkii turvaamaan parhaalla näkemällään tavalla EIS:n määräykset. Siltä osin, kuin suomalaiset tuomioistuimet haluavat välttää tuomioitansa koskevat ylikansallisten tuomioistuinten langettavat päätökset, niiden on välttämätöntä omaksua ainakin osa siitä logiikasta, jolla ylikansallinen lainkäyttö tapahtuu<sup>345</sup>.

Koska EIS:n soveltaminen kansallisissa tuomioistuimissa ei ole niin yksiselitteistä, on hyvin perusteltua että ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseksi Suomessa toimii perustuslakivaliokunta, yhtenä tehtävänään tulkita EIS:n määräysten soveltamista. Näin ollen KKO ja perustuslakivaliokunta tulisi nähdä ”yhteistyökumppaneina”. Perus- ja ihmisoikeuksien parhaan mahdollisen toteutumisen edistämistä toteuttaisi parhaiten se, että perustuslakivaliokunta ohjaisi osaltaan ja mahdollisuuksien mukaan sitä, miten EIS:sta tulisi kansallisesti soveltaa ja KKO puolestaan olisi se, joka viime kädessä

---

<sup>343</sup> Ojanen 2005, s. 1218.

<sup>344</sup> Viljanen 2001, s. 290–291.

<sup>345</sup> Lavapuro 2011, s. 474.

konkreettisten oikeustapausten yhteydessä katsoo, kuinka kansallisella tasolla perustuslaki huomioon ottaen voidaan turvata EIS:n velvoittamat oikeudet.

Muuttuva oikeustila ja EIS:n evolutiivinen tulkinta saattavat aiheuttaa tilanteita, missä kansallisen tuomioistuimen ratkaisu osoittautuu myöhemmin EIS:n näkökulmasta virheelliseksi, vaikka se olisikin ollut EIT:n ratkaisukäytännön kanssa yhtenäinen. Jokaisen tuomioistuimen tulisi siis ratkaista käsiteltävä oikeustapaus sen hetkisen voimassa olevan oikeustilan mukaisesti. Ne bis in idem –kiellon osalta EIT oli antanut ennakkotapauksia<sup>346</sup>, joita sitten KKO käytti hyväkseen ratkaistessaan ennakkotapaukset vuonna 2010. KKO muutti kuitenkin linjaansa vasta kolme vuotta myöhemmin. Mielestäni vuoden 2010 jälkeen tulleiden ne bis in idem –kieltoa koskevien oikeustapausten yhteydessä KKO:n olisi tullut harkita sitä, kuinka pitkälle ne bis in idem –kiellon soveltamisen kanssa tulee kansallisella tasolla mennä, jotta saadaan turvattua sen edellyttämä perimmäinen tarkoitus mahdollisimman hyvin. Kuitenkin KKO muutti linjaansa vasta vuonna 2013, kun perustuslakivaliokunta oli antanut asiasta kaksi lausuntoa. KKO:n olisi tullut siis harkita uudestaan ne bis in idem –kiellon soveltamista vuoden 2010 jälkeen esille tulleiden tapausten yhteydessä, koska tuomioistuinten tulisi tulkita EIS sen sisältöisenä, joka sopimus on ratkaisuhetkellä, eikä sen mukaan, mikä sopimuksen sisältö oli silloin kuin EIT viimeksi antoi tuomionsa saman tyyppisessä asiassa<sup>347</sup>.

Tärkeää on huomata sekin seikka, että ne bis in idem –kiellon soveltaminen hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten välillä oli kokonaan Suomessa uutta. Oikeuskäytännön perusteella on ollut hyvin selkeää, että kieltoa ei ole rikottu kahden rikosoikeudellisen rangaistuksen välillä, mutta kun tulkintaa laajennettiin koskemaan myös hallinnollisessa menettelyssä määrättäviä sanktioita, kansallisilla tuomioistuimillamme ei ollut käsitystä siitä, kuinka kieltoa tulisi todellisuudessa soveltaa. EIT:n siihenastinen ratkaisukäytäntö oli myös jättänyt monia epäselviä kysymyksiä kiellon soveltamisesta. Siihen, oliko asia Zolotukhin -tapauksen jälkeen arvioitava toisin, joutui ensin ottamaan kantaa KKO<sup>348</sup>. Miten KKO:n olisi tullut toimia tässä tilanteessa? Toisaalta se noudatti EIT:n senhetkistä ratkaisukäytäntöä ja näin ollen oletettavasti voitaisiin luottaa siihen, että ihmisoikeusrikkomusta ei voisi tapahtua.

---

<sup>346</sup> Esim. Zolotukhin v. Venäjä 2009

<sup>347</sup> Lavapuro 2011, s. 475.

<sup>348</sup> Pellonpää – Gullans 2011, s. 423.

Kuitenkaan tämä perustelu ei estä EIT:ta antamasta langettavaa tuomiota Suomelle tällaisten tapausten kohdalla.

KKO ei voi myöskään turvautua aina perustuslakivaliokunnan lausuntoon, koska valiokunta ei aina ole lausunut asiasta mitään. Yhtenä mahdollisuutena näkisin, että KKO olisi voinut tehdä oikeusvertailevaa tutkimusta muiden pohjoismaiden tai Euroopan valtioiden kesken. Selvittää, onko asiaa käsitelty muualla ja minkälaisiin tulkintoihin on tultu. Näin oltaisiin voitu saada ajankohtaista tietoa ne bis in idem –kiellon soveltamisesta. Toisaalta, kuitenkin perustuslain 22 §, joka edellyttää julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen, näkisin lähtökohtana sille, että EIS:n velvoittamat oikeudet voitaisiin turvata pidemmälle, kuin mitä EIS:n voidaan nähdä välttämättä velvoittavan. Tuomioistuinten on valittava erilaisista perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien tarkoituksen toteutumista. Jotta ihmisoikeuksien tarkoitus toteutuisi, siis jotta sopimuksessa turvatut oikeudet olisivat käytännöllisiä tehokkaita myös ratkaisuhetken yhteiskunnallisissa oloissa, EIS:n takaamia oikeuksia tulee toisinaan tulkita aiempaan käytäntöön nähden laajentavasti. EIT:n ratkaisukäytäntöä voitaisiin pitää niin sanotun minimitason määrittäjänä, jolloin EIT:n ratkaisukäytäntöä voidaan edelleen käyttää EIS:n määräysten tarkentajana, mutta kansallisissa tuomioistuimissa ihmisoikeusmääräykset turvattaisiin pidemmälle.<sup>349</sup>

### **5.2.1 EIS:n velvoitteiden turvaaminen EIT:n oikeuskäytäntöä pidemmälle**

EIS:n soveltamisessa tulee noudattaa kansainvälisoikeudellisten sopimusten tulkinnassa yleisesti noudatettavia periaatteita<sup>350</sup>. Näin ollen sopimusvaltioiden valtiosisäisessä oikeudessa omaksutut tulkintaperiaatteet ja käsitteistö ei ole suoraan sovellettavissa EIT:n toimintaan.<sup>351</sup> Tässä tutkimuksessa en käsittele syvällisemmin EIT:n noudattamia tulkintaperiaatteita, mutta nostan esille niitä seikkoja, jotka ovat oleellisia ne bis in idem –kieltoa koskevien oikeustapausten näkökulmasta.

Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta voisi olla yleensä perusteltua oikeusturvakysymyksissä sellainen marssijärjestys, jossa tuomioistuin ensin selvittää

---

<sup>349</sup> Ks. Lavapuro 2011, s. 478.

<sup>350</sup> EIS:n kansainvälisoikeudellisen luonteen vaikutuksia sopimuksen tulkinnalle linjattiin ensimmäisen kerran EIT:n vuonna 1975 antamassaan ratkaisussa *Golder v. Yhdistynyt kuningaskunta* –tapauksessa. Lavapuro 2011, s. 470.

<sup>351</sup> Lavapuro 2011, s. 470.

EIS:n 6 artiklan 1 kohdan vaatimukset ja vasta sitten, ihmisoikeuksien vähimmäistason pohjalta, koettaa hakea oikeusturvaa kenties vieläkin paremmin toteuttavia ratkaisuja perustuslain 21 §:n nojalla.<sup>352</sup> KKO:n oikeuskäytäntö vuoden 2010 tapausten yhteydessä voidaan pitää minimalistisesta suhtautumisesta perus- ja ihmisoikeuksiin. Kun KKO:n ratkaisut sisältävät yleensä viittauksia vain EIS:n ja sitä koskeviin EIT:n ratkaisuihin, KKO näyttäisi tyytyvän siihen suojan tasoon, jonka EIS EIT:n ratkaisujen valossa luettuna asettaa. Sitä vastoin KKO ei yritä astua askelta pidemmälle tavoittelemalla EIS:n asettamia vähimmäisvaatimuksia korkeampaa suojan tasoa ihmisoikeusmääräysten ja varsinkaan kotimaisten perusoikeussäännösten pohjalta. KKO:n käytäntö johtaa helposti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien täysimääräiseen sisällölliseen harmonisointiin, vaikka tällä harmonisoinnilla on sittenkin rajansa ihmisoikeuksien vähimmäistasoluonteen ja toissijaisuuden takia.<sup>353</sup>

Suomalaiset tuomioistuimet eivät kuitenkaan saa tyytyä EIT:n oikeuskäytännön passiivisen seuraajan rooliin. EIS asettaa Suomen muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden tavoin vain sekä ihmisoikeuksien, että perusoikeuksien kansainvälisen (tai oikeammin eurooppalaisen) suojan *vähimmäistason*. EIS ei ole muutoinkaan yhtä kuin Suomen perustuslain 2 luvun perusoikeudet, koska EIS suojaa pääosin kansalais- ja poliittisia oikeuksia, kun taas perusoikeussäännökset turvaavat niiden ohella taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia sekä ympäristöä ja hallintoa koskevia oikeuksia. Tosin EIS:n merkityksen rajallisuutta on tässä suhteessa varottava ylikorostamasta, koska EIS:n turvaamiin oikeuksiin liittyy EIT:n oikeuskäytännön osoittamalla tavalla myös taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sekä ympäristöön liittyvien oikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä ulottuvuuksia.<sup>354</sup>

Toisaalta ei myöskään ole järjestelmän mukaista, että kansallinen tuomioistuin ennen oman oikeuskäytäntönsä muuttamista odottaa, että löytyy yksi yhteen sen käsittelemää tapausta vastaava ratkaisu. Esim. Zolotukhin -tuomion kaltaisten ohjaaviksi tarkoitettujen ratkaisujen tarkoitus on nimenomaan, että niissä julkituodut periaatteet

---

<sup>352</sup> Ojanen 2005, s. 1219.

<sup>353</sup> Ojanen 2005, s. 1220.

<sup>354</sup> Ojanen 2005, s. 1221. EIS:n ja YK:n KP-sopimuksen merkityksestä TSS-oikeuksien kannalta Scheinin 2001, s. 29–54.

soveltuisivat eri maissa myös monenlaisiin muihin ne bis in idem –tilanteisiin, kuin sellaiseen, johon Sergey Zolotukhin Voronezhin poliisiaseman kautta ajautui.<sup>355</sup>

EIS asettaa vähimmäistason vastaavien perusoikeuksien suojalle EU-oikeudessa, kuten EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta nimenomaisesti osoittaa. Artiklan kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien merkitys on sama, kuin vastaavilla oikeuksilla on EIS:ssä, mikä ei kuitenkaan estä EU:ta määräämästä tätä laajemmasta suojasta.<sup>356</sup>

EIT on myös määritellyt tiettyjä periaatteita, jotka koskevat kansallisen tason ja eurooppalaisen valvonnan välistä työnjakoa ja hyväksynyt, että eräät asiat kuuluvat kansallisella tasolla ratkaistaviin. Voidaan puhua subsidiariteettiperiaatteesta tai siitä, että EIT jättää valtioille ja niiden tuomioistuimille tietyn harkintamarginaalin. EIT on toimivaltainen tämän marginaalin rajojen määrittelyyn, mutta luonnollisesti myös kansallisilla tuomioistuimilla on asiassa oma legitiimi intressinsä. EIT on monesti lausunut, että esimerkiksi eräissä lapsiasioihin liittyvissä kysymyksissä asianosaisiin välittömässä kosketuksessa olevilla kansallisilla viranomaisilla on paremmat edellytykset arvioida rajoitusten välttämättömyyttä, kuin kaukana olevalla kansainvälisellä oikeuselimellä, mikä puolestaan oikeuttaa verraten laajan harkintamarginaalin.<sup>357</sup>

EIT on korostanut itsensä ja kansallisen tason välistä dialogia ja vuorovaikutusta. Vaikka dialogiin kuuluu vastavuoroisuus, ovat sopimusvaltiot antaneet EIT:lle toimivaltuudet viimeisen sanan lausumiseen. Kun se on lausuttu, tulee sopimusvaltioiden ja niiden tuomioistuinten tähän sopeutua.<sup>358</sup>

Perustuslakivaliokunnan viittaukset EIT:n ratkaisuihin ovat muuttuneet alun yleisviittauksista ajoittain hyvinkin täsmällisiin mainintoihin. Toisaalta yksittäisiin EIT:n ratkaisuihin viitataan edelleen turhan pienessä osassa perustuslakivaliokunnan lausuntoja. Perustuslakivaliokunnan suorittamassa perusoikeustulkinnassa on myös luontevaa mennä tietyissä tilanteissa EIT:n tulkintaa pitemmälle. EIT:n noudattamaan harkintamarginaali-oppiin ei voida vedota kansallisessa valvonnassa. Ennustus siitä, että

---

<sup>355</sup> Pellonpää – Gullans 2011, s. 427.

<sup>356</sup> Ojanen 2009, s. 1118.

<sup>357</sup> Pellonpää 2009, s. 1128. tästä ks. esim. Matti Pellonpää, Kontrolldichte des Grund- und Menschenrechtsschutzes in mehrpoligen Rechtsverhältnissen aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, EuGRZ 2006, s. 483–486.

<sup>358</sup> Pellonpää 2009, s. 1134.



perustuslakivaliokunta tarkastelisi lakiehdotuksia entistä useammin myös EIS:n näkökulmasta, on kiistämättä toteutunut. Sen sijaan tällaisen tarkastelun systemaattisuuden suhteen on jäänyt toivomisen varaa. EIS:n viitataan edelleen hyvin valikoivasti. EIT:n ratkaisukäytäntöä hyödynnetään tietyissä yleisissä tulkintakysymyksissä, mutta kenties tiiviin lausuntotahdin seurauksena perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut aikaa syventyä, kuin ajoittain myös yksilöityihin EIT:n ratkaisuihin. Silloin, kun perustuslakivaliokunnalla on ollut aikaa syventyä ja hyödyntää EIT:n ratkaisukäytäntöä, on lakiehdotusten muuttaminen vastaamaan paremmin EIS:n vaatimuksia onnistunut.<sup>359</sup>

EIT:n käytäntöä voidaan hyödyntää perustuslakivaliokunnan toiminnassa vastaisuudessakin monella tavalla. Valiokunnan esittämät toiveet muihin suuntiin edellyttävät johdonmukaisuuden vuoksi myös omaa aktiivista eurooppalaisen tulkinta-aineiston hyödyntämistä. Vaikka perustuslakivaliokunnan käytännössä on paljon positiivisia esimerkkejä perusoikeuksien tulkinnasta ihmisoikeussopimuksia onnistuneesti hyödyntäen, voidaan nähdäkseni esittää perusteltu huoli siitä, että valiokunta ei aina ehdi riittävän tarkasti seurata EIT:n tulkintalinjan kehittymistä. Uudistunut tulkinta voi jäädä kansallisessa käytännössä huomaamatta, jos ihmisoikeussopimukseen viittaaminen on liian satunnaista ja sitä ei suoriteta systemaattisesti kaikkien kannanottojen kohdalla. Perustuslakivaliokunta sitoutui perusoikeusuudistuksen yhteydessä EIS:n velvoitteiden ja perusoikeusjärjestelmän kiinnittämiseen tulkinnallisesti toisiinsa. Tulkinnalliseen harmonisointiin pyrittäessä vaaditaan, paitsi ihmisoikeussopimusviittausten lisäämistä valiokunnan omaan tulkintakäytäntöön, myös valtioneuvostoon ja sen lainvalmistelijoihin suunnattua ohjeistusta EIS:sta johdettavista velvoitteista. Tärkeässä asemassa ovat perustuslakivaliokunnan käyttämät asiantuntijat ja se, miten aktiivisesti he hyödyntävät lausunnoissaan EIS:n tulkintakäytäntöä. Jotta valiokunta perustuslain 74 §:n mukaisesti myös käytännössä toteuttaisi yhtenäisen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvonnan ideaalia, ei tulkintakäytännössä saa kiireen tai muun vastaavan käytännön syy perusteella ohittaa EIS:n ja EIT:n tulkintakäytäntöä.<sup>360</sup>

---

<sup>359</sup> Näin tapahtui esimerkiksi silloin, kun valiokunta lausui hallituksen esityksestä uudeksi ulkomaalaislaiksi (PeVL 4/2004 vp). Viljanen 2005, s. 515.

<sup>360</sup> Viljanen 2005, s. 515-516.

KKO:n ratkaisemissa tapauksissa vuonna 2010 voidaan nähdä pyrkimys seurata EIT:n oikeuskäytäntöä ja samalla varmistua siitä, ettei Suomelle anneta langettavaa tuomiota EIS:n velvoitteiden rikkomisesta. Kuitenkaan KKO ei turvannut perus- ja ihmisoikeuksia pidemmälle, mitä EIT:n oikeuskäytännöstä oli siihen mennessä linjattu. Perustuslakivaliokunta toisaalta näki tarpeelliseksi turvata perus- ja ihmisoikeudet EIT:n käytäntöä pidemmälle ja näin ollen sitä vaihtoehtoa voitaisiin pitää tarkoituksenmukaisempuna. Ei riitä, että tyydymme seuraamaan EIT:n jatkuvasti muuttuvaa ja täsmentyvää oikeuskäytäntöä, vaan lähtökohtaisesti tulisi varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen pidemmälle.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa on tarkasteltu KKO:n ennakkopäätösten sekä perustuslakivaliokunnan lausuntojen vuorovaikutusta perus- ja ihmisoikeuksien sisältöä koskevassa päätöksenteossa, ottaen samalla huomioon, että molemmilla instituuteilla on vahva ennakkopäätösarvo, vaikka ennakkopäätöksiä ei muodollisjuridisesti voida välttämättä pitää sitovina. KKO:n ja perustuslakivaliokunnan välistä suhdetta on pyritty avaamaan ajankohtaisen *ne bis in idem* –kiellon kautta. Tutkimus ei ole ollut tyhjentävä tarkastelu KKO:n tai perustuslakivaliokunnan asemasta tai siitä kuinka oikeuskäytännössä ylipäätensä on suhtauduttu prejudikaattipäätöksiin tai perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Tutkimus rajattiin koskemaan ainoastaan *ne bis in idem* –kiellon ympärille muotoutunutta oikeuskäytäntöä ja saatavilla olevia lausuntoja. Näin ollen tutkimuksen tuloksista ei vielä voida tehdä pitäviä yleistyksiä.

EIT:n oikeuskäytäntö on muotoutunut vielä tutkimuksen teon aikana. Näin ollen ei voida myöskään olla varmoja vielä siitä, muotoutuuko *ne bis in idem* –kiellon sisältö vielä myöhemmän oikeuskäytännön kautta vai ollaanko saavutettu jo *ne bis in idem* -kiellon perimmäinen tarkoitus. Tutkimuksen havaintojen perusteella kansallisessa oikeuskäytännössä kuitenkin vallitsee tällä hetkellä perustuslakivaliokunnan ja KKO:n yhteinen näkemys siitä, kuinka *ne bis in idem* –kieltoa tullaan oikeuskäytännössä soveltamaan.

Edellä tutkimuksessa tehtyjen havaintojen perusteella ei siis ole löydettävissä hierarkista sääntelyä siitä, onko perustuslakivaliokunnan lausunnot sitovassa oikeuslähdeasemassa KKO:n käsitellessään oikeustapauksia. Lisäksi, ei myöskään voida sanoa lakiin viitaten, että perustuslakivaliokunnan tulisi noudattaa KKO:n valitsemia tulkintalinjoja antaessaan lausuntoja. Kuitenkin yksilön oikeusturvan näkökulmasta, sekä perus- ja ihmisoikeuksien maksimaalisen toteutumisen kannalta, näkisin oikeusjärjestelmämme toimivan parhaiten, jos perustuslakivaliokunta ja KKO mahdollistaisivat yhteistyön.

*Ne bis in idem* –kiellon kohdalla KKO:n ja perustuslakivaliokunnan välillä voidaan nähdä jonkin tasoinen dialogi. KKO oli tehnyt ennakkopäätökset vuonna 2010 siitä, kuinka *ne bis in idem* -kieltoa sovelletaan kansallisissa tuomioistuimissa. Perustuslakivaliokunta antoi myöhemmin kaksi lausuntoaan samasta asiasta ollessaan erimieltä. Nämä lausunnot voisi nähdä kahden instituutin välisen dialogin

muodostumiseksi. Dialogi muodostuu, kun perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin in abstracto ja tuomioistuimet tulkitsevat ja soveltavat perustuslain säännöksiä konkreettisissa yksittäistapauksissa<sup>361</sup>. Perustuslakivaliokunnan toimiessaan lakien perustuslainmukaisuuden ja EIS:n toteutumisen valvojana sen lausunnoissa nostetaan esille tärkeitä asioita. KKO:n taas käyttäessään tuomiovaltaa, sillä on osaltaan mahdollisesti jopa merkittävämpi tehtävä perus- ja ihmisoikeuksien lopullisen toteutumisen kannalta. Näin ollen näiden kahden instituutin voimavarojen yhdistämisellä voitaisiin saavuttaa yksilöiden oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien paras mahdollinen toteutuminen ja välttää EIT:n langettavat tuomiot tai ainakin vähentää niiden määrää.

EIS:n velvoitteiden evolutiivis-dynaaminen piirre on tuomioistuimen tulkintakäytännössä huomattavasti tärkeämpi kuin pitäytyminen EIT:n mahdollisesti vanhentuneeseen oikeuskäytäntöön. Tuomioistuin ei voi toimia pelkkänä EIS:n säännösten sekä EIT:n oikeuskäytännön tulkitsijana, vaan sen tulisi tulkinnan tueksi kyetä arvioimaan, kuinka perus- ja ihmisoikeuksia turvattaisiin kansallisella tasolla parhaalla mahdollisella tavalla. On selvää, että välttääkseen langettavat päätökset ihmisoikeusloukkauksista, tuomioistuin on pystyttävä perustamaan tulkintojensa muutokset johonkin objektiivisempaan kiinnekohtaan kuin vain omaan "intuitioonsa" siitä, millä tavoin yhteiskunnallinen ilmapiiri ja demokraattiset arvot ovat Euroopassa muuttuneet. Tällaisen kiinnekohdan tarjoaa tuomioistuimen tulkintatoiminnassaan soveltama oikeusvertaileva lähestymistapa.<sup>362</sup>

Yksilön näkökulmasta katsottuna KKO:ta voitaisiin pitää ”merkittävämpänä” instituutiona kuin perustuslakivaliokuntaa, mikä osaltaan perustuu siihen, ettei perustuslakivaliokunnan asemasta tai sen lausunnoista ole sääntelyä olemassa. Jos kuitenkin oikeuskäytännön yhteydessä huomataan KKO:n ja perustuslakivaliokunnan erimielisyydet, toteutuuko oikeusvarmuuden periaate yksilön näkökulmasta? Myös yksilöt saatetaan asettaa eriarvoiseen asemaan sillä, että KKO muuttaa aikaisempaa oikeuskäytäntöään, eikä muutoksesta seuraavat vaikutukset ulotu aikaisemmin käsiteltyihin tapauksiin. Tätä ei voida pitää yksilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tarkoituksenmukaisena.

---

<sup>361</sup> ks. Ojanen 2009, s. 249-250.

<sup>362</sup> Ks. Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 292.

Tällainen ohjaavien prejudikaattien muuttaminen saa epäilemään KKO:n tulkintakäytännön tehokkuutta. EIT:n langettavat tuomiot EIS:n rikkomisesta vähentävät mielestäni myös KKO:n prejudikaattien painoarvoa. KKO:n ”oppiessa” luomaan sellaisia prejudikaatteja, jotka eivät ”kaadu” EIT:ssä loisi sen ennakkopäätöksille mielestäni vahvemman aseman. Perustuslakivaliokunta taas nähdäkseni pyrkii turvaamaan lähes aina perus- ja ihmisoikeudet pidemmälle, mitä on nähtävissä EIT:n oikeuskäytännöstä ja samalla varmistuu siitä, ettei sen antamia lausuntoja voida ”kaataa” EIT:ssä samoin, kuin KKO:n osalle ennakkopäätöksistä on tapahtunut. Perustuslakivaliokunta on näin ollen vahventanut mielestäni lausuntojensa asemaa sillä, että sen voidaan aina nähdä turvaavan perus- ja ihmisoikeudet mahdollisimman laajasti. Tämäkin mielestäni puoltaa yhteistyön mahdollisia mukanaan tuomia perus- ja ihmisoikeuksia parantavia vaikutuksia.

Perustuslakivaliokunnan ja KKO:n välisen suhteen arvioimiseen ei varmasti ole löydettävissä tyhjentäviä vastauksia siitä, kumpaa voidaan pitää merkittävämpänä. Tutkimuksessa tehtyjen havaintojen perusteella näkisin niiden täydentävän toisiaan ja mahdollisuudet rakentavaan dialogiin näiden kesken olisi mahdolliset. Mielestäni laintasoista sääntelyä ei tarvita määrittelemään sitä, kummalle ”annetaan” vahvempi asema, sillä tavanomaisen käytännön varassa molemmat ovat jo vakiinnuttaneet asemansa oikeusjärjestelmässämme. KKO:ta ja perustuslakivaliokuntaa ei siis tulisi asettaa kilpaileviksi perustuslainmukaisuuden valvojiksi, kuten perustuslakiuudistuksen yhteydessä korostettiin, vaan järjestelmämme pitäisi antaa mahdollisuus niiden toimia yhdessä ja tavoitella parasta mahdollista perus- ja ihmisoikeuksien suojaa Suomessa. EIT toimii edelleen EIS:n sisällön tarkentajana ja määrittäjänä, lisäksi niin KKO kuin perustuslakivaliokuntakin joutuvat toiminnassaan tulkitsemaan EIS:n sisältöä ja EIT:n oikeuskäytäntöä, joten ristiriitaisuuksien välttämiseksi yhteistyö voisi toimia ratkaisuna.

Ne bis in idem –kiellon osalta oli siis nähtävissä KKO:n turvautuminen vuonna 2013 perustuslakivaliokunnan lausuntoon. KKO antoi perusteluissaan vahvan aseman lausunnoille ja hyödynsi niitä ratkaisukäytännössään. Kuitenkaan yhden perus- ja ihmisoikeuteen liittyvän oikeustapauksen perusteella ei voida yleistää, kuinka näiden välinen suhde tosiasiallisesti toimii, mutta johtopäätöksiä asiasta voidaan tehdä. KKO vetosi tapauksessaan KKO 2013:59 perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä määriteltyyn asemaan ja antoi mielestäni vahvan oikeuslähdeaseman lausunnoille. En

näe mahdollisuutta, että oikeusjärjestelmässämme voisi tulla tilanne, jossa KKO:n prejudikaattipäätös olisi erilainen mitä perustuslakivaliokunta lausunnossaan puoltaisi, eikä kumpikaan muuttaisi tulkintalinjaansa. Näiden instituuttien välinen ”dialogi” jatkuisi mahdollisesti niin pitkään, jotta yhteisymmärrys syntyy. Tämä on toki yksilön perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tärkeää, mutta näin KKO ja perustuslakivaliokunta asetetaan edelleen ns. kilpaileviksi tekijöiksi.

Oikeuskäytännön perusteella ne bis in idem –kiellon yhteydessä esille nousseet erimielisyydet eivät olleet ainoata laatuaan KKO:n ja perustuslakivaliokunnan välillä. Mahdolliset tulevaisuudessa esille nousevat samankaltaiset ongelmat osaltaan muokkaavat vakiintunutta käytäntöä, jolloin toisen instituutin voidaan nähdä mahdollisesti vahvistaneen asemansa.