



Perustuslain 106 §:n etusijasäännös ja ilmeisen ristiriidan vaatimus

- onko aika kypsä muutokselle?

**Perustuslain 106 §:n etusijasäännös ja
ilmeisen ristiriidan vaatimus
- onko aika kypsä muutokselle?**

Tekijät: Maija Hirvi, Sanna Ahola, Sirpa Rautio
Taitto: Joonas Tupala

IOK julkaisu 5/2021:
ISSN 2670-1944
ISBN 978-952-7117-54-5

Ihmisoikeuskeskuksen julkaisu 5/2021
<https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut/>
© Ihmisoikeuskeskus
2021 Helsinki

Tiivistelmä

Tämän selvityksen tarkoituksena on tarkastella perustuslain 106 §:n etusijasäännökseen liittyviä muutostarpeita, jotka liittyvät ilmeisyyden vaatimukseen. Selvityksessä on tutkittu tuomioistuinten ratkaisuja, joissa tuomioistuin on lainvoimaisesti todennut ilmeisen ristiriidan perustuslain ja lain säännöksen soveltamisen välillä, ja niistä nousevia havaintoja. Selvityksessä on käsitelty myös vuonna 2011 voimaan tulleen perustuslain muutoksen valmistelun yhteydessä esitettyjä kantoja sekä oikeuskirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä ilmeisyyden vaatimuksen tarpeellisuudesta ja perusteltavuudesta.

Suomen oikeusjärjestelmässä lakien perustuslainmukaisuuden arviointi nojaa etupäässä lainsäätäjän eli eduskunnan ja erityisesti sen perustuslakivaliokunnan suorittamaan ennakoivalvontaan lakien perustuslainmukaisuudesta. Tuomioistuinten on kunnioitettava demokraattisesti valitun lainsäätäjän tahtoa. Vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin otettiin ensimmäistä kertaa perustuslain etusijaa koskeva 106 §, jonka mukaan tuomioistuimella on mahdollisuus – ja myös velvollisuus – tietyin edellytyksin olla soveltamatta lain säännöstä, jos se on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Oikeuskirjallisuudessa yleinen näkemys on ollut, että ilmeisyyden vaatimuksen poistamiselle olisi perusteita. Toisaalta vastakkaisiakin näkemyksiä on esitetty. Euroopan neuvoston Venetsia-toimikunta on esittänyt mahdollisuutta etusijasäännöksen laajentamiseen myös muihin tilanteisiin kuin niihin, joissa ristiriita on ilmeinen. Yhtenä merkittävänä perusteluna ilmeisyydskriteerin poistamisen puolesta on pidetty sitä, että tuomioistuimen kynnys jättää soveltamatta perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lain säännöstä on ilmeisyyden vaatimuksen vuoksi tällä hetkellä korkeampi kuin tuomioistuimen kynnys jättää soveltamatta lain säännöstä, joka on ristiriidassa EU-oikeuden tai kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perustuslain muuttamisen yhteydessä olisi Perustuslaki 2008 -työryhmän kannanoton mukaan ollut aihetta harkita ilmeisyyden vaatimuksen poistamista perustuslain 106 §:stä. Perustuslain tarkistamiskomitea päätyi kuitenkin vastakkaiseen kantaan ja ilmeisyyden vaatimus jäi perustuslakiin. Viime vuosina perustuslain 106 §:n mahdollisista muutostarpeista käyty keskustelu on ollut vähäistä.

Tuomioistuinten lainvoimaisia ratkaisuja, joissa se on todennut ilmeisen ristiriidan perustuslain ja lain säännöksen soveltamisen välillä, on yhteensä kymmenen (marraskuun 5. päivään 2020 mennessä). Kaikki ratkaisut ovat liittyneet perusoikeuksiin, puolet ratkaisuista on ollut äänestysratkaisuja ja ratkaisujen määrä on varsin pieni. Euroopan ihmisoikeussopimuksella ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä on ollut merkittävä rooli tuomioistuinten päätösten perusteluissa. Erityisesti kahdessa ratkaisussa tuomioistuin on perustellut päätöstään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen nojaten. Lisäksi on aiheellista tuoda esille, että jotkin perustuslain 106 §:n mukaiset ratkaisut ovat olleet merkittävien lainmuutoksen taustalla.

Tuomioistuinten ratkaisut, joissa se on todennut ilmeisen ristiriidan perustuslain ja lain säännöksen soveltamisen välillä, eivät kaikki suoraan kerro perustuslain etusijasäännöksen muutostarpeista. Ne kuitenkin tuovat esille perustuslain 106 §:ään liittyville ratkaisuille tyypillisiä ja yhteisiä tekijöitä. Kiinnostavaa onkin se, miten selkeästi niistä näkyy jo aiemmin oikeuskirjallisuudessa, ja perustuslain muutoksen valmistelun yhteydessä esille noussut argumentti tarpeesta asettaa ristiriidan arvioimisen kynnys perustuslain ja lain säännöksen soveltamisen välillä samalle tasolle tilanteeseen nähden, jossa laki on ristiriidassa EU-oikeuden tai kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteen kanssa.

Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden merkitys kansallisessa oikeuskäytännössä on kasvanut ja tuomioistuimet viittaavat erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen aiempaa enemmän. On tärkeää, että Suomessa tuomioistuimet pystyvät vastaamaan kasvavaan kansainväliseen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kehitykseen ja valtiosääntöoikeuden kansainvälistymiseen sekä turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksia niiden mukaisesti. Jos tuomioistuimet voisivat ratkaista perustuslain 106 §:n alaan kuuluvat ristiriidat ilman ilmeisyyden vaatimuksen mukanaan tuomaa ristiriidan kategorisointia ja itserajoitusta, ne voisivat joustavammin seurata kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ristiriitatilanteita ratkaistessaan. Ilmeisyyden vaatimuksen poistaminen ei tarkoittaisi tuomioistuimen toimivallan kasvua suhteessa lainsäätäjään, sillä lainsäätäjän ja perustuslakivaliokunnan toteuttama abstrakti perustuslainmukaisuuden arviointi säilyisi. Myös tuomioistuimen arvioinnissa perusoikeusmyönteinen tulkinta säilyisi ensisijaisena keinona ristiriidan ratkaisuun.

Tiivistelmä	3
Johdanto	6
Perustuslain 106 § - perustuslain etusija	7
Perustuslain etusijasäännöksestä ja ilmeisyyden vaatimuksesta oikeuskirjallisuudessa esitettyä	9
Tuomioistuinten päätökset, joissa perustuslain 106 §:ää on sovellettu	13
Huomioita päätöksistä, joissa tuomioistuin on todennut perustuslain 106 §:n mukaisen ilmeisen ristiriidan	15
Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja -tuomioistuimen oikeuskäytännön merkitys ilmeisyyden arvioinnissa	23
Tuomioistuinten ratkaisut lainsäädäntömuutosten taustalla	26
Johtopäätöksiä	29
Liite - Tapaukset	31

Johdanto

Suomen oikeusjärjestelmässä lakien perustuslainmukaisuuden arviointi nojaa etupäässä eduskunnan ennakkovalvontaan. Lainsäätäjänä eduskunnan on varmistuttava siitä, että säädettävät lait ovat perustuslainmukaisia. Säädettävien lakien perustuslainmukaisuuden arvioi ensisijaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta.

Tuomioistuinten on kunnioitettava demokraattisesti valitun lainsäätäjän tahtoa. Vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin otettiin kuitenkin ensimmäistä kertaa perustuslain etusijaa koskeva 106 §,¹ jonka mukaan tuomioistuimella on mahdollisuus – ja myös velvollisuus – tietyin edellytyksin olla soveltamatta lain säännöstä, jos se on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Perustuslain 106 §:ään sisältyvän ilmeisyyden vaatimuksen muutostarpeista on keskusteltu oikeuskirjallisuudessa paitsi vuonna 2011 voimaan tulleen perustuslain muutoksen valmisteluvaiheessa, etenkin sen jälkeen, kun tuomioistuimet olivat antaneet ensimmäiset perustuslain 106 §:ää koskevat ratkaisunsa. Lainkohdan sanamuoto on kuitenkin pysynyt samana, eikä pykälän muutostarpeesta ole käyty kovinkaan paljon keskustelua viime vuosina.

Tämän selvityksen tarkoituksena on yhtäältä kerrata oikeuskirjallisuudessa ja perustuslain muutoksen valmistelun yhteydessä esitettyjä kantoja perustuslain 106 §:n sisältämän ilmei-

syyden vaatimuksen muutostarpeista ja toisaalta tuoda esille tuomioistuinten perustuslain 106 §:n soveltamispäätösten sisältöä ja perusteluja. Selvityksen tarkoituksena on tarjota ajankohtainen katsaus tapauksista, joissa tuomioistuin on todennut ilmeisen ristiriidan lain säännöksen soveltamisen ja perustuslain välillä. Päätöksistä esille nousevat havainnot kertovat perustuslain 106 §:n soveltamistilanteista ja tulkinnan kehityksestä, ja voivat näin toimia huomioon otettavina tekijöinä ilmeisyysvaatimuksen muutostarpeita arvioitaessa.

Selvityksessä käydään ensin läpi, mitä perustuslain 106 §:n etusijasäännös ja sen sisältämä ilmeisyyden vaatimus tarkoittavat, ja perehdytään oikeuskirjallisuudessa ja perustuslain vuoden 2011 muutoksen valmistelun yhteydessä esitettyihin kantoihin ilmeisyysvaatimuksen muutostarpeista. Sen jälkeen tarkastellaan päätöksiä, joissa tuomioistuimet ovat todenneet perustuslain 106 §:n mukaisesti ilmeisen ristiriidan perustuslain ja lain säännöksen soveltamisen välillä, sekä esitetään havaintoja päätöksistä. Lopuksi pohditaan, millaisia johtopäätöksiä havainnoista on mahdollista tehdä.

¹ Suomen perustuslaki 731/1999.

Perustuslain 106 § - perustuslain etusija

Hallituksen esityksessä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) ehdotettiin perustuslakiin etusijasäännöstä, joka mahdollistaisi lain säännösten perustuslainmukaisuuden jälkikäteisen valvonnan yksittäistapauksessa. Jälkikäteinen valvonta olisi mahdollista vain rajatuissa tilanteissa, ja pääpaino lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa pysyisi parlamentarisessa, perustuslakivaliokunnan harjoittamassa ennakoivalvonnassa.² Tuomioistuimilla ei olisi yleisellä tasolla oikeutta arvioida jonkin lain mahdollista ristiriitaa perustuslain kanssa. Arviointi koskisi vain yksittäistapauksia niin, että tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta lain säännös, jonka soveltaminen kyseessä olevassa tapauksessa olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Perustuslain etusijaa koskeva 106 § kuuluu seuraavasti: *”Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle”*. Ilmeisyyden vaatimus tarkoittaa, että ristiriidan on oltava selvä ja riidaton ja siksi helposti havaittavissa eikä oikeudellisenä kysymyksenä tulkinnanvarainen.³ Ristiriitaa ei voida pitää ilmeisenä, jos perustuslakivaliokunta on lain säätämismisvaiheessa ottanut kantaa tuomio-

Perustuslain 106 §:

”Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle”

istuimen käsiteltävänä olevan asian kaltaiseen tilanteeseen ja todennut, ettei ristiriitaa ole olemassa. Perustuslakivaliokunnan kannanotto on kuitenkin ennakkollinen ja siten abstrakti, kun taas tuomioistuimen käsiteltävänä on konkreettinen yksittäinen asia, jolloin esiin voi tulla ristiriitatilanteita, jollaisia perustuslakivaliokunta ei ole abstraktissa arvioinnissaan lainkaan ottanut huomioon. Ristiriidan ilmeisyysvaatimus voi siis tällaisessa tilanteessa täytyä sellaisenkin lain osalta, jota valiokunta on käsitellyt.⁴ Lisäksi merkittävä osa laeista säädetään ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.⁵

Ilmeisen ristiriidan arvioinnin osalta on huomioitava, että perustuslain 106 §:n ilmaisu ”perustuslain kanssa” koskee koko perustuslakia, jolloin tulkinnallisena periaatteena myös 106 §:ää koskevissa tilanteissa on tulkita lakia perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja niin, että

2 Suomen perustuslaki 731/1999, 74 §. Katso myös HE 1/1998 vp, s. 163.

3 PeVM 10/1998 vp, s. 31.

4 PeVM 10/1998 vp, s. 30-31; HE 1/1998 vp, s. 53-54 ja 163-164.

5 HE 1/1998 vp, s. 163.

lähtökohdaksi otetaan yleinen periaate ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien tulkinnallisesta yhteensovittamisesta.⁶

Etusijasäännös otettiin perustuslakiin täydentämään lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa sellaisissa tilanteissa, joissa perustuslakivaliokunnan suorittamalla ennakkovalvonnalla ei olisi mahdollista aukottomasti varmistaa, ettei lain ja perustuslain välille syntyisi ristiriitaa. Perusteluna oli myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden aiheuttama tarve lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaan.⁷ Tämä tarkoittaa sitä, että tuomioistuimet joutuvat yhä enemmän vertaamaan kansallisia lakeja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja velvoitteiden kanssa, jolloin myös vertailu laintasoisten ja perustuslain säännösten välillä korostuu.⁸ Ilmeisyyden vaatimuksen sisällyttäminen perustuslakiin oli merkki siitä varovaisuudesta, jolla kokonaan uusi säännös perustuslain etusijasta otettiin perustuslakiin.⁹ Ilmeisyydsvaatimuksen tarkoituksena oli estää sellaiset ratkaisut, joilla tuomioistuin jättäisi lain soveltamatta, vaikka ristiriita ei olisi selvä ja riidaton. Tarkoituksena oli korostaa sitä, että tuomioistuimen poikkeaminen eduskunnan säätämästä laista, siis lain säännöksen soveltamatta jättäminen tuomioistuimen toimesta, olisi poikkeuksellista.¹⁰ Perustuslain 106 § on kuitenkin tarkoitettu sovellettavaksi aina, kun sen soveltamisedellytykset täyttyvät.¹¹

Perustuslain etusijasäännöksestä on pidettävä erillään ristiriitojen poistamisen ensisijainen keino eli perustuslainmukainen ja perusoikeusmyönteinen tulkinta. Perustuslainmukainen ja perusoikeusmyönteinen tulkinta tarkoittaa, että

tuomioistuinten on valittava lain tulkintavaihtoehtoista sellainen, joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot ja parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista. Perustuslain 106 §:llä on täydentävä rooli ja se on viimesijainen keino puuttua perustuslain kanssa ristiriitaiseksi katsottavaan säännökseen silloin, jos ristiriitaa ei ole mahdollista poistaa tulkinnalla.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä HE 1/1998 vp antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp) todennut, että tilanteet, joissa ilmeinen ristiriita todettaisiin, jäisivät oletettavasti hyvin harvinaisiksi, koska useimmissa tilanteissa ristiriidat olisivat näennäisiä ja mahdollisia poistaa tulkinnalla. Perustuslain 106 § viittaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyyn lakiin, mutta perustuslakivaliokunta on ottanut huomioon myös tilanteen, jossa poikkeuslain katsottaisiin olevan ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Poikkeuslaki on säädöshierarkiassa tavalliseen lakiin rinnastuva laki, joka on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska sen sisältö poikkeaa perustuslaista.¹² Se ei muuta perustuslain sanamuotoa, vaikka poikkeakaan asiallisesti perustuslaista.¹³ Perustuslain säätämisyjärjestystä käytetään poistamaan aineelliselta sisällöltään perustuslain kanssa ristiriidassa olevan (poikkeus)lain perustuslainvastaisuus. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että se, että laki on säädetty poikkeuslakina, ei aina johda välttämättä siihen, että perustuslain etusijasäännös jätettäisiin soveltamatta. Pitkä ajan kuluminen ja poikkeuslain kannalta oleelliset muutokset perustuslaissa sekä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön muuttuminen voivat olla syitä siihen, että asiaa on arvioitava 106 §:n kautta.¹⁴

6 KKO 2015:14, kohta 39, katso myös Pasi Pölösen kommentti KKO:n ratkaisut kommentein 2015:14.

7 HE 1/1998 vp s. 28-29 ja 52-53.

8 HE 1/1998 vp s. 28-29 ja 52-53.

9 Perustuslain tarkastamiskomitean mietintö. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 9/2010, s. 127.

10 HE 1/1998 vp, s. 54.

11 KKO 2015:14, kohta 35.

12 Mikael Hidén, *Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista*. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:22, s. 10.

13 HE 1/1998 vp, s. 124.

14 PeVM 10/1998 vp, s. 31.

Perustuslain etusijasäännöksestä ja ilmeisyyden vaatimuksesta oikeuskirjallisuudessa esitettyä

Oikeuskirjallisuudessa yleinen näkemys on ollut, että ilmeisyyden vaatimuksen poistamiselle olisi perusteita ja se olisi tarpeen¹⁵, vaikka myös vastakkaisia näkemyksiä on esitetty¹⁶. Myös Euroopan neuvoston Venetsia-toimikunta on esittänyt mahdollisuutta etusijasäännöksen laajentamiseen myös muihin tilanteisiin kuin niihin, joissa ristiriita on ilmeinen.¹⁷ Yhtenä

merkittävänä perusteluna ilmeisyyskriteerin poistamisen puolesta muun muassa Lavapuro ja Ojanen ovat todenneet, että tuomioistuimen kynnys jättää soveltamatta perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lain säännöstä on ilmeisyyden vaatimuksen vuoksi korkeampi kuin tuomioistuimen kynnys jättää soveltamatta lain säännöstä, joka on ristiriidassa EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.¹⁸ Tuomioistuimet ovat velvollisia jättämään soveltamatta kansallisen säännöksen, riippumatta sen säätämistasosta, jos se on ristiriidassa oikeudellisesti sitovan EU-oikeuden säädöksen kanssa. Samoin etusija on annettava Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) tai muun Suomea sitovan kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteen säännökselle, jos kansallinen säännös on sellaisen kanssa ristiriidassa.¹⁹

Perustuslakivaliokunnan tehtävä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen

15 Martin Scheinin, *Perustuslaki 2000 -ehdotus ja lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolli: puoli askelta epämääräiseen suuntaan*. Lakimies 1998, s. 1127-1131. s. 1128-1129; Tuomas Ojanen, *Perustuslain 106 §:n etusijasäännös - toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi*. Liite Perustuslaki 2008 -työryhmän muistioon. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:8. s. 134-151. s. 146; Juha Lavapuro, *Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä*. Lakimies 4/2008, s. 582-611. s. 607-611; Hidén, 2019, s. 31. Hidénin mukaan perustuslain 106 §:n muuttaminen ei yksinään, vaan perustuslain laajemman muuttamisen tai tarkistamisen yhteydessä, tulisi ottaa harkittavaksi, juuri ilmeisyyden kriteerin poistamiseksi.

16 Kaarlo Tuori, *Perustuslakivalvonta ja oikeuden kehittäminen - ylin lainkäyttö valtiovallan kolmijaon rajoilla*. Lakimies 1/2018, s. 103-111; Perustuslain tarkastamiskomitean mietintö. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 9/2010. Katso Paulina Tallroth, Kuka valvoo oikeuksiamme? – Perusoikeuksien valvontaelimet Suomessa ja keskustelu valtiosääntötuomioistuimesta. Helsinki 2012, s. 44, jossa Tallrothin mukaan ei toistaiseksi ole kehoitettu muuttamaan säännöstä eikä käsite kaikkien mielestä ole ongelma.

17 European Commission for Democracy through

Law, *Opinion on the Constitution of Finland*. CDL-AD(2008)010, kohta 134.

18 Lavapuro 2008, s. 611; Ojanen 2008, s. 145; Perustuslain tarkastamiskomitea 2010, s. 127. Katso myös KKO:n ratkaisut kommentein 2015:14 ja Jussi Pajujoja - Pasi Pölönen, *Ylin laillisuusvalvonta*. Tietosanoma, Helsinki 2011, s. 394, joissa on todettu, että ”perustuslaissa turvatut oikeudet on tavallaan asetettu heikompaan asemaan kuin EU-oikeuteen tai ihmisoikeussopimukseen perustuvat oikeudet” sekä Tallroth 2012, s. 42.

19 PeVL 2/1990 vp; HE 1/1998 vp, s. 163.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

käsittelyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta ja näin ennakkollisesti ehkäistä perustuslain kanssa ristiriitaisten säännösten laiksi tuleamista.²⁰ Lavapuro on kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka tuomioistuinta koskee ristiriidan ilmeisyyden vaatimus, ei se koske perustuslakivaliokuntaa.²¹ Tuomioistuimen kynnys lain säännöksen soveltamatta jättämiseen ristiriitatapauksissa on siis korkeampi kuin perustuslakivaliokunnan kynnys arvioida lakiehdotuksen ristiriitaisuutta perustuslain kanssa. Tuomioistuimen on ensisijaisesti otettava huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot tietyn lain soveltamisesta. Karapuu on todennut, että tuomarilla ja perustuslakivaliokunnalla on erilainen katsantokanta. Lainsäätäjän on helpompi katsoa, onko jokin laki perustuslainvastainen, kuin tuomarin, jonka on pohdittava myös sitä, ettei hänen päätöksensä johtaisi kenellekään kielteisiin seurausvaikutuksiin. Tuomarilla pitää olla erityisen vahvat argumentit sen puolesta, että jokin laki jätettäisiin perustuslain vastaisena soveltamatta.²² Pajujoja ja Pölönen ovat tuoneet esille, että tuomioistuimen ja perustuslakivaliokunnan näkemykset voivat mennä ristiin, kun ne lähestyvät käsillä olevaa kysymystä eri tavoin ja

20 Hidén 2019, s. 16.

21 Lavapuro 2008, s. 592.

22 Heikki Karapuu, *Perusoikeudet kansallisten normien hierarkiassa*, Lakimies 6-7/1999, s. 874-877. s. 875.

eri näkökulmasta.²³

Oikeuskirjallisuudessa on kritisoitu - jäljempänä käsiteltävää - paikoin voimakasta normikontrollia, eli sitä, että tuomioistuin tukeutuu tiukasti perustuslakivaliokunnan tulkintakananottoihin ja perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta saattaa jäädä vähemmälle.²⁴

Kirjallisuudessa on todettu ilmeisyyuskriteerin poistamisen olevan teknisesti suhteellisen helppoa.²⁵ On arvioitu, ettei poistaminen merkitsisi kovin suurta muutosta tämänhetkiseen tilanteeseen.²⁶ Perustuslain merkitystä ja sisältöä pohdittaessa lienee kuitenkin lähdeittävä siitä, että jokainen perustuslain sana on merkityksellinen ja perustuslain sanamuotojen muuttamisella tai poistamisella on tai ainakin tulisi olla vaikutusta oikeusjärjestykseen ja -järjestelmään.

On esitetty, ettei perustuslain perusteluja olisi ilmeisyyksivaatimuksen poistamisen myötä tarpeellista suuremmin muuttaa²⁷, sillä perus-

23 Korkeimman oikeuden ja perustuslakivaliokunnan on sanottu joissain tapauksissa olleen "törmäyskursilla", kuten Pajujoja ja Pölönen (2011) ovat todenneet, esimerkkinä ratkaisut KKO 2010:23 ja siihen liittyvä KKO 2011:43. Pajujoja ja Pölönen ovat tuoneet esille, ettei perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä ole ongelmaton, kun se mahdollistaa perustuslakivaliokunnan monopolin tietyinlaisissa kysymyksissä ja tuomioistuinten pidättyväisyyden tarkastella asioita valtiosäännön tai perusoikeuksien rajoitusedellytysten kautta, jolloin järjestelmän johdosta voi syntyä esimerkkitapauksen kaltaisia umpilukkoja (s. 411-412). Perustuslakivaliokunnan rooli ja sen tekemien päätösten perustelevuus sekä sen suhde tuomioistumiin on oma laajempi keskustelunaiheensa, johon ei kuitenkaan tässä selvityksessä syvemmin paneuduta.

24 Lavapuro 2008, s. 590-592.

25 Ojanen 2008, s. 146.

26 Hidén 2019, s. 31.

27 Ojanen 2008, s. 146. Hautamäki on esittänyt toisenlaisen näkökulman todeten, että perustuslain 106 §:n perusteluita tulisi muuttaa ilmeisyyuskriteerin poistamisen myötä yhtä lailla perustuslakivaliokunnan nykyisen aseman säilyttämiseksi, kuin jos mentäisiin kohti desentralisoitua mallia. Katso Veli-Pekka Hautamäki, *Perustuslainmukaisuuden valvonta ilmeisyyuskriteerin poistamisen myötä*. Lakimies 1/2009, s. 137-146. s. 141.

tuslainmukainen ja perusoikeusmyönteinen tulkinta säilyisi lähtökohtana ristiriitojen poistamisessa. Perustuslain 106 §:n soveltaminen olisi yhä viimesijainen keino.²⁸ Ilmeisyyskriteerin poistamisen nähtäisiin kuitenkin tuovan tuomioistuinten valtuuksiin väljennyksen, joka parantaisi niiden mahdollisuutta suorittaa lakien perustuslainmukaisuuteen kohdistuvaa jälkivalvontaa.²⁹ Tuomioistuimen suorittama jälkivalvonta yksittäistapauksissa ei vähentäisi perustuslakivaliokunnan ennakoivalvonnan merkitystä, mutta toteuttaisi ”nykyistä reaalisemmin ajatusta jälkikäteisvalvonnasta, jota joka tapauksessa myös tarvittaisiin”.³⁰ Toisaalta ilmeisyyskriteerin puolesta puhuvana seikkana on korostettu vallanjakoa lainsäätäjän ja tuomioistuimen välillä sekä lainsäätäjän ensisijaisuutta suhteessa tuomioistuimeen sekä tuomioistuimen itserajoitusta suhteessa lainsäätäjään.³¹ Lisäksi on huomioitava jälkikäteisen lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan kriteerien höllentämisen mahdolliset vaikutukset oikeusvarmuuteen ja ratkaisujen ennakoitavuuteen, jos ilmeisyysvaatimuksesta luopumiseen jossain vaiheessa päädytään.

Oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten ohella perustuslain 106 §:n etusijasäännöksen muutostarpeita pohdittiin vuoden 2011 perustuslain muutokseen johtaneen valmistelun yhteydessä. Perustuslain muutoksen valmistelua varten oikeusministeriö asetti Perustuslaki 2008 -työryhmän, joka muistiossaan kartoitti muun muassa perustuslain 106 §:n etusijasäännöksen

muutostarpeita. Sen osana oli Tuomas Ojasen tekemä muistio etusijasäännöksen toimivuudesta ja muutostarpeista, erityisesti etusijasäännökseen kuuluvan ilmeisyyden vaatimuksen osalta.³² Työryhmän kannanoton mukaan perustuslain tarkistamishankkeessa olisi ollut aihetta harkita ilmeisyyskriteerin poistamista perustuslain 106 §:stä.³³

Työryhmävalmistelun jälkeen perustuslain etusijasäännöksen muutos ja ilmeisyysvaatimuksen poistaminen kuitenkin torjuttiin perustuslain tarkastamiskomitean mietinnössä.³⁴ Vaikka perustuslain tarkastamiskomitea toi mietinnössään esille enimmäkseen asioita, jotka puhuivat ilmeisyyden vaatimuksen poistamisen puolesta, päätyi komitea kuitenkin siihen, ettei ilmeisyysvaatimuksen poistamiselle ollut tarvetta. Komitea vetosi kannanotossaan siihen, ettei säännöksen soveltamistapauksia ollut tuolloin vielä paljon ja että oikeuskäytäntö siis oli vasta muotoutumassa. Ilmeisyyden vaatimuksen poistamisen puolesta puhuivat jo tuolloin kuitenkin esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies ja korkein oikeus, jotka komitean mietinnöstä antamissaan lausunnoissa olivat sillä kannalla, että ilmeisyysvaatimus tulisi poistaa³⁵ ja että ilmeisyyskriteerin säilyttäminen ”saattaa vastaisuudessa osoittautua pulmalliseksi”.³⁶

Perustuslain muutokseen johtaneesta hallituksen esityksestä HE 60/2010 vp³⁷ perustuslakivaliokunta kuuli mietintöään PeVM 9/2010 vp³⁸ varten useita asiantuntijoita, joista osa perustuslain etusijasäännökseen kantaa ottaneista koki valitettavaksi sen, ettei perus-

28 Ojanen 2008, s. 146.

29 Hidén 2019, s. 31.

30 Hidén 2019, s. 31.

31 Kaarlo Tuori, Perustuslain tuomioistuINVALVONNAN ultima ratio -perustelu ja perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimus. Teoksessa Letto-Vanamo, Pia - Mäenpää, Olli - Ojanen, Tuomas (toim.): Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939-7/12-2009. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2009, s. 319-335. s. 332-333. Katso myös Hanna Hämäläinen, *Pursuing Institutional Balance: The Institutional Relationship Between the National Legislature and the National Courts in the Contemporary Constitution*, 2021, s. 199-200.

32 *Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio*. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:8.

33 *Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio*. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:8, s. 62.

34 Perustuslain tarkastamiskomitean mietintö. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 9/2010, s. 127.

35 *Eduskunnan oikeusasiamies*, Lausunto perustuslain tarkastamiskomitean mietinnöstä, 8.3.2010.

36 *Korkein oikeus*, Lausunto perustuslain tarkastamiskomitean mietinnöstä, 5.3.2010.

37 HE 60/2010 vp.

38 PeVM 9/2010 vp.

tukslain etusijasäännöksen muutos sisältynyt hallituksen esitykseen.³⁹ Ojanen toi lausunnossaan⁴⁰ esille myös, että oli vaikea ymmärtää miksi tarkastamiskomitea oli päätenyt siihen, ettei ilmeisyyden vaatimuksen poistamiselle ollut aihetta, vaikka se toi selkeästi esille seikoja, jotka puhuvat ilmeisyyden vaatimuksen poistamisen puolesta, kuten oikeusjärjestyksen sisäisen yhdenmukaisuuden, oikeusloogiset perusteet, sekä sen, että tuomioistuinten kynnys jättää soveltamatta lain säännöstä sen ollessa ristiriidassa perustuslain kanssa on eri kuin sen ollessa ristiriidassa EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Tuoreimpina kannanottoina asiaan liittyen on korkeimman oikeuden presidentti korkeimman oikeuden vuosikertomuksen 2020 esipuheessa tuonut esille, että jos perustuslakikontrollia olisi tarpeen lisätä, tulisi se tehdä vahvistamalla nykyisiä tuomioistuimia ja niiden mahdollisuutta perustuslailliseen jälkikäteiseen kontrolliin yksittäistapauksissa.⁴¹ Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti on katsauksessaan KHO:n vuosikertomuksessa 2020 todennut yleisesti, että tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamista olisi syytä pohtia.⁴²

Tässä yhteydessä on hyvä lyhyesti käsitellä perustuslain muutosta koskevassa hallituksen esityksessäkin⁴³ tarkasteltua Ruotsissa samoihin

aikoihin käytyä keskustelua Suomen perustuslain 106 §:ää vastaavasta perustuslain etusijasäännöksestä.⁴⁴ Ruotsissa lainkohdan aiempaan sanamuotoon kuului ilmeisyyden (*uppenbarhet*) vaatimus, joka poistettiin vuonna 2011 voimaan tulleen perustuslakimuutoksen yhteydessä.⁴⁵ Ruotsissa yhtenä tärkeänä syynä ilmeisyyden vaatimuksen poistamiselle mainittiin juuri se, ettei EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeusso-pimuksen säännösten kohdalla ole ilmeisyyden vaatimusta ristiriitatilanteessa.⁴⁶ Perustuslain muutoksen yhteydessä säännökseen lisättiin myös muistutus siitä, että valtiopäivien tehtävä on edustaa kansaa, ja että perustuslailla on etusija suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Ruotsin muutos oli meneillään, kun Suomessa tarkasteltiin ilmeisyyden vaatimuksen poistamista, mutta Suomessa, toisin kuin Ruotsissa, päädyttiin kuitenkin pitämään ilmeisyyden vaatimus perustuslain 106 §:n etusijasäännöksessä. Se, että molempien maiden perustuslakien etusijaa koskevat lainkohdat olivat varsin samankaltaisia, ja että Ruotsissa tärkeä perustelu ilmeisyyden vaatimuksen poistamisesta liittyi perustuslain asettamiseen ristiriidan arvioinnissa samalle viivalle EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, olisi voinut myös Suomessa johtaa toisenlaiseen ratkaisuun.

Edellä on tuotu esille niin oikeuskirjallisuudessa kuin perustuslain vuoden 2011 muutokseen liittyvän valmistelun yhteydessä esitettyjä näkemyksiä ja perusteluja ilmeisyyden vaatimuksen poistamiselle. Perustuslain tarkastamiskomitea esitti yhtenä syynä ilmeisyyden vaatimuksen poistamista vastaan oikeuskäytännön kehittymättömyyden. Reilu kymmenen vuotta viimeisen tarkastelun ja laajemman keskustelun jälkeen on syytä tarkastella oikeuskäytännön kehittymistä.

39 Katso perustuslakivaliokunnan kuulemista asian-tuntijalausunnoista esimerkiksi Janne Salminen, 17.6.2010, s. 3; Tuomas Ojanen, 18.6.2010; Matti Pellonpää, 24.6.2010, s. 3. Pellonpää viittasi mm. matalampaan kynnukseen tuomioistuimen arvioi-dessa ristiriitaa EU-oikeuden ja EIS:n ja kansallisen lain välillä. Myös Pekka Lämsineva totesi, että säännösmuutos olisi ollut eduksi perusoikeuksien tulkinnallisen kehityksen edistämiseksi, vaikka muuttumattomuus tuskin liikaa estäisi perusoikeustulkintojen kehitystä tuomioistuimissa. Vastakkaista näkemyksiä, joiden mukaan säännösmuutokselle ei ollut tuolloin tarvetta, esittivät Liisa Nieminen, 17.6.2010, s. 6 ja Outi Suviranta, 17.6.2010, s. 3.

40 Tuomas Ojanen, asiantuntijalausunto, 18.6.2010.

41 Korkeimman oikeuden vuosikertomus 2020, s. 11.

42 Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2020, s. 5.

43 HE 60/2010 vp, 9-10.

44 *Olika former av normkontroll*. Grundlagsutredningens rapport VIII. SOU 2007:85, erityisesti s. 65-70; *En reformerad grundlag, Del 1*. Betänkande av Grundlagsutredningen. SOU 2008:125, erityisesti s. 364-373.

45 *Regeringsformen (1974:152)* 11 kap. 14 §, pykälää koskeva muutoslaki 2010:1408.

46 *En reformerad grundlag, Del 1*. Betänkande av Grundlagsutredningen. SOU 2008:125, s. 371.

Tuomioistuinten päätökset, joissa perustuslain 106 §:ää on sovellettu

Tässä selvityksessä käsitellään kymmentä tuomioistuimissa lainvoimaisesti ratkaistua päätöstä, joissa on todettu perustuslain 106 §:n mukaisesti ilmeinen ristiriita perustuslain ja sovellettavan lain säännöksen välillä. Ne on haettu Edilex-tietokannasta niin, että haussa on huomioitu kaikki marraskuun 5. päivään 2020 mennessä annetut korkeimpien oikeusasteiden vuosikirjaratkaisut ja alempien oikeusasteiden kohdalla lainvoimaisiksi tulleet ratkaisut. On mahdollista, että tapausluettelo ei ole tyhjentävä.

Edellisen katsauksen oikeustapauksiin, joissa etusijasäännöstä on sovellettu, on tehnyt Tuomas Ojanen jo edellä mainitussa muis-tiossaan vuonna 2008.⁴⁷ Tuolloin, 1.6.2008 mennessä, tuomioistuinten päätöksiä, joissa oli todettu ilmeinen ristiriita, oli eri tuomiois-tuimista ja -asteista yhteensä neljä, joista tosin yksi Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa kumottu. Lainvoimaisia päätöksiä, joissa perustuslain etusijaa on sovellettu, oli edellisen selvityksen tekohetkenä siis kolme.⁴⁸

Tämän jälkeen eri tuomioistuimista tulleet lainvoimaisia ratkaisuja, joissa ilmeinen ristiriita

on todettu, on tullut yhteensä seitsemän.⁴⁹ Kai-ken kaikkiaan perustuslain etusijasäännöksen voimassaoloaikana tulleet lainvoimaisia pää-töksiä, joissa on perustuslain 106 §:n mukaisesti todettu ilmeinen ristiriita perustuslain ja sovel-lettavan lain säännöksen välillä, on siis yhteensä kymmenen. Perustuslain etusijan lisäksi osassa päätöksistä on kyse myös muista kysymyksistä, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamisesta, taikka kahden perusoikeuden välisestä punninnasta⁵⁰. Tuomioistuin on kuiten-kin kaikissa näissä tapauksissa ratkaissut oikeu-dellisen kysymyksen viime kädessä perustuslain 106 §:n perusteella.

Ensimmäinen korkeimman oikeuden päätös, jossa tuomioistuin totesi tapauksessa sovel-lettavan lain säännöksen olevan ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, koski raken-nusuojelua.⁵¹ Korkeimman oikeuden pää-töksistä kaksi seuraavaa liittyi isyyskanteiden nostamiseen kanneajan päättymisen jälkeen.⁵² Neljäs korkeimman oikeuden päätös koski oikeudenkäyntimenettelyä ja oikeusturvan ta-keita.⁵³ Korkeimman hallinto-oikeuden päätök-

47 Ojanen, 2008. Katso myös Lavapuro 2008, joka on tehnyt katsauksen perustuslain 106 §:n ilmeisyys-vaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä.

48 KKO 2004:26, KHO 2008:25, VakO 24.10.2006/6254:2005.

49 KKO 2012:11, KKO 2014:13, KKO 2015:14, KHO 2018:85, Helsingin HO 23.2.2018 108226, Hel-singin HO 1.2.2018 112, Helsingin HAO 4.8.2015 15/0615/2.

50 KHO 2018:85.

51 KKO 2004:26.

52 KKO 2014:13 ja KKO 2012:11.

53 KKO 2015:14.

sissä oli kyse valituskiellosta virkamiesasiassa⁵⁴ ja taksinkuljettajan ajoluvasta⁵⁵. Vakuutusoiden ratkaisu koski ammatilliseen kuntoutukseen liittyvää eläkelain valituskieltoa.⁵⁶ Hovioikeuden päätöksissä oli kyse kieltäytymisestä siviilipalveluksesta sekä Jehovan todistajien vapautuslaista⁵⁷ ja isyyden vahvistamisesta⁵⁸. Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä oli kyse asumisaikasaännöksen soveltamisesta rekisteröidyssä parisuhteessa oleviin ulkomaalaisiin.⁵⁹ Tapaus-ten tarkemmat kuvaukset ovat liitteenä.

Monesti tuomioistuin on soveltanut perustuslain etusijasäännöstä sovellettavan lain ehdottoman tai yksiselitteisen sanamuodon vuoksi, kuten valituskieltoja⁶⁰ tai kanneajan päättymistä⁶¹ koskevissa tapauksissa. Tällöin tuomioistuimen ei ole ollut mahdollista poistaa ristiriitaa perustuslainmukaisella tai perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla.

Edellä mainittujen kymmenen päätöksen lisäksi on ainakin 31 tuomioistuinten päätöstä, joissa perustuslain etusijasäännös on tullut esille, mutta joissa tuomioistuin ei ole todennut ilmeistä ristiriitaa.⁶² On myös tapauksia, joissa asianosainen on saattanut vedota perustuslain etusijasäännökseen, mutta tuomioistuin ei

kuitenkaan ole sitä käsitellyt.⁶³ Näiden lisäksi on päätöksiä, joissa näennäisestä ristiriitatilanteesta on selvitty perusoikeusmyönteisellä tai perustuslainmukaisella tulkinnalla tai jompaankumpaan viittaamalla.⁶⁴ Näitä ei kuitenkaan käsitellä tässä selvityksessä.

Kaikki tässä selvityksessä käsitellyt ratkaisut eivät ole ylimpien tuomioistuinten ratkaisuja, vaan joukossa on myös kaksi merkittävää hovioikeuden päätöstä ja yksi hallinto-oikeuden sekä yksi vakuutusoiden päätös. Perustuslain etusijasäännös koskee tietysti kaikkia tuomioistuimia, vaikka ainoastaan ylimpien tuomioistuinten päätöksillä on ennakkopäätösmerkitystä. Toisaalta etenkin selvityksessä käsitellyillä hovioikeuden päätöksillä on ollut suuri vaikutus.

63 Esimerkiksi KKO 2020:3, jossa asianosainen oli viimesijaisen kanneperusteena vedonnut perustuslain 106 §:ään, mutta tuomioistuin oli ratkaissut asian jo ensisijaisen kanneperusteiden perusteella eikä siten käsitellyt perustuslain etusijaa. Tapauksessa KHO 2010:53 asianosainen oli vedonnut perustuslain 106 §:ään, mutta korkein hallinto-oikeus oli jättänyt vaatimuksen tutkimatta. Myös tapauksessa KHO 2018:18 valittajat olivat esittäneet, että perustuslain etusija tulisi ottaa huomioon.

64 Esimerkiksi Helsingin HO 14.3.2014 600, jossa hovioikeus oli käräjäoikeuden ratkaisusta poiketen todennut, että tiettyä säännöstä oli mahdollista tulkita perusoikeusmyönteisesti. Samoin myös tapauksessa KHO 2020:87, hallinto-oikeus oli todennut ilmeisen ristiriidan, mutta korkein hallinto-oikeus oli selvittänyt asian perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla. Myös esimerkiksi KKO 2014:89, jossa korkein oikeus viittasi perustuslakivaliokunnan mietintöihin perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteesta ottaen sen huomioon ratkaisun perusteluissa. Lisäksi on tapauksia, joissa perusoikeusmyönteisyyteen on lyhyesti viitattu.

54 KHO 2008:25.

55 KHO 2018:85.

56 VakO 24.10.2006/6254:2005.

57 Helsingin HO 23.2.2018 108226.

58 Helsingin HO 1.2.2018 112.

59 Helsingin HAO 4.8.2015 15/0615/2.

60 KHO 2008:25; VakO 24.10.2006/6254:2005.

61 KKO 2012:11; Helsingin HO 1.2.2018 112.

62 KKO 2018:16; KKO 2015:92; KKO 2014:14; KKO 2008:83, KKO 2006:71; KKO 2004:62; KKO 2003:107; KHO 2019:3; KHO 2017:84; KHO 2016:180; KHO 2014:1; KHO 2014:126; KHO 2013:136; KHO 2012:75; KHO 2012:53; KHO 2011:39; KHO 2011:107; KHO 2011:41; KHO 2010:85; KHO 2010:82; KHO 2009:15; KHO 2008:66; KHO 2008:10; KHO 2007:77; KHO 2005:43; Helsingin HO 10.6.2014 1188; Helsingin HO 16.12.2011 3703; Vaasan HO 28.5.2010 645; Rovaniemen HO 11.6.2001 325; Hämeenlinnan HAO 22.4.2008 08/0255/4; TT 2017:161.

Huomioita päätöksistä, joissa tuomioistuin on todennut perustuslain 106 §:n mukaisen ilmeisen ristiriidan

Tässä selvityksessä painopiste on niiden päätösten käsittelyssä, joissa on perustuslain 106 §:n mukaisesti todettu ilmeinen ristiriita perustuslain ja sovellettavan lain säännöksen välillä. Päätöksiä tarkastellaan oikeustapauskomenttien ja jo aiemmin oikeuskirjallisuudessa esitettyjen huomioiden pohjalta. Kolmea 1.6.2008 mennessä tullutta päätöstä on käsitelty oikeuskirjallisuudessa kattavasti Ojasen edellä mainitussa katsauksessa,⁶⁵ ja etenkin ensimmäisestä perustuslain etusijaa koskevasta päätöksestä on myös kirjoitettu oikeustapauskomentteja⁶⁶.

Näistä päätöksistä ilmeneviä keskeisiä huomioita on edellä mainitussa katsauksessa luetoitu seitsemän. Tässä selvityksessä tutkitaan samoja huomioita tuorempien oikeustapausten kohdalla. Perustuslain etusijaa koskevat ai-

empien tuomioistuinten päätösten yhteydessä esille tulleet argumentit soveltuvat pitkälti myös myöhempisiin tapauksiin, mutta myös joitakin uusia huomioita on mahdollista tehdä.

Ensimmäinen huomio, ja jo vuoden 2000 perustuslain säätämisen yhteydessä esitetty arvio, jonka mukaan perustuslain ja lain väliset ristiriitatilanteet jäisivät oletettavasti hyvin harvinaisiksi⁶⁷, on osoittautunut oikeaksi. Perustuslain 106 § on ollut, vaikkakin valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä, tarkoituksensa mukaisesti viimesijainen ja suhteellisen harvinainen keino ratkaista perustuslain ja sovellettavan lain välinen ristiriita.⁶⁸

Toinen huomio on, että tuomioistuinten päätösten harvalukuisuus näyttäisi merkitsevän, että perustuslakivaliokunnan suorittama perustuslainmukaisuuden ennakovalvontajärjestelmä toimii varsin hyvin. Jos ennakkollinen perustuslainmukaisuuden valvonta on riittävän toimivaa, tuomioistuimelle vaikuttaa harvoin tulevan eteen tilanteita, joissa yksittäisessä tapauksessa olisi tarpeellista jättää lain säännös perustuslainvastaisena soveltamatta.

65 Ojanen, 2008. Katso myös Lavapuro 2008.

66 Tuomas Ojanen, *KKO 2004:26. Rakennussuojelu. Perustuslaki. Omaisuuden suoja. Perustuslain etusija*. Lakimies 2004/5 s. 911-928; Jaakko Husa, *KKO:2004:26. Rakennussuojelu - Omaisuuden suoja - Perustuslain etusija - Perustuslaki. Kompastuiko korkein oikeus perustuslain 106 §:ään?* Defensor Legis 3/2004 s. 532-545; Björn Sandvik, *Högsta domstolen och grundlagens 106 § - några kommentarer med anledning av HD 2004:26*, JFT 1/2005 s. 89-106. Tietysti myös KKO:n ratkaisut kommentein -teoksesta (toimittanut Pekka Timonen) löytyy kommentit korkeimman oikeuden tapauksista, esimerkiksi Pasi Pölösen kommentti tapauksesta KKO 2015:14.

67 PeVM 10/1998 vp, s. 30.

68 Veli-Pekka Viljanen, *Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus*. Oikeus - kulttuuria ja teoriaa, Juhlakirja Hannu Tolonen 2005 toim. Jyrki Tala ja Kauko Wikström Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2005. Julkaistu Edilexissä 4.4.2007 s. 310-311; Ojanen 2008, s. 141.

Kolmas huomio koskee tuomioistuinten päätösten yhteyttä perusoikeuksiin. Hallituksen esityksessä 1/1998 vp arvioitiin, että perustuslain etusijaa koskevilla tapauksilla olisi liittynyt erityisesti perustuslain perusoikeussäännösten soveltamisalaan.⁶⁹ Tarkastelluissa päätöksissä tuomioistuimet ovatkin käsitelleet oikeutta yksityiselämän suojaan⁷⁰, omaisuuden suojaan⁷¹, muutoksenhakuoikeutta ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin⁷², yhdenvertaisuutta⁷³ ja elinkeinovapautta⁷⁴. Kaikki tapaukset ovat siis liittyneet perusoikeuksiin.

Neljäs huomio esiintyi myös jo perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 1/1998 vp. Etusijasäännös ei merkitsi muutosta tuomioistuinten mahdollisuuteen muutoin soveltaa perustuslain säännöksiä. Tuomioistuinten viittaukset etenkin perustuslain perusoikeussäännöksiin ja myös Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen vastaaviin säännöksiin näyttävät lisääntyneen.⁷⁵ Ylimmät tuomioistuimet soveltavat nykyään oikeuskäytännössään perus- ja ihmisoikeusnormeja melko usein.⁷⁶ Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että perustuslain etusijasäännös korostaa perustuslainmukaisen

ja perusoikeusmyönteisen tulkinnan roolia tuomioistuimissa.⁷⁷ Arvio saattaa pitää paikkansa, sillä vuoden 2008 jälkeen tuomioistuimet ovat useissa tapauksissa käyttäneet perusoikeusmyönteistä tulkintaa keinona ratkaista mahdollinen ristiriita perustuslain ja sovellettavan lain välillä.⁷⁸

On varsin yleistä, että tuomioistuimet mainitsevat jonkun käsiteltävänä olevan kysymyksen kannalta merkittävän perusoikeuden ratkaisussaan eräänlaisena oikeusohjeena, vaikka eivät suoraan perustaisi arviointiaan siihen. Näin tuomioistuin tuo esille yleisesti taustalla vaikuttavan perus- tai ihmisoikeuksista johdettavan tarkoituksen tai päämäärän.⁷⁹ Perus- ja ihmisoikeuksia tulkitaan tuomioistuimissa usein yhdessä. Perusoikeuksien rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, kuten käy ilmi esimerkiksi Jehovan todistajia koskevaan vapautuslakiin liittyvästä päätöksestä Helsingin HO 23.2.2018 108226.

Viides huomio on äänestysratkaisujen osuus perustuslain etusijasäännöksen soveltamistapauksista.⁸⁰ Viisi eli puolet ratkaisuista

69 HE 1/1998 vp, s. 163.

70 KKO 2012:11; KKO 2014:13; Helsingin HO 1.2.2018 112.

71 KKO 2004:26.

72 KHO 2008:25; VakO 24.10.2006/6254:2005; KKO 2015:14.

73 Helsingin HO 23.2.2018 108226; Helsingin HAO 4.8.2015 15/0615/2.

74 KHO 2018:85.

75 Tuomas Ojanen, *Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet*. Lakimies 7-8/2005, s. 1210-1228. s. 1215-1220. Marraskuun 5. päivään 2020 mennessä Edilex:stä "euroopan ihmisoikeussopimu*" -haulla löytyy korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiä yhteensä 278, joista reilusti yli puolet on vuoden 2010 jälkeen annettu. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuja samalla hakusanalla löytyy niin ikään 278, joista reilu 200 on vuoden 2010 jälkeen.

76 *Korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittäminen*. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:6, s. 45.

77 Ojanen 2008, s. 142; Kaarlo Tuori, Foucault'n oikeus, Vantaa 2002, s. 269.

78 Edilex:stä 5.11.2020 suoritettun haun perusteella korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuja löytyy perusoikeusmyönt*-hakusanalla 16 KKO:n tapausta ja 60 KHO:n tapausta sekä perustuslainmuk*-hakusanalla 12 KKO:n tapausta ja 28 KHO:n tapausta. Tapauksissa perusoikeusmyönteisyyden tai perustuslainmukaisuuteen on saatettu vain viitata tai ratkaista kysymys tulkinnalla, ja osa perustuslain etusijaa koskevista soveltamistapauksista löytyy myös näistä hakutuloksista, mutta tapausten määrä antaa kuitenkin osviittaa perusoikeusmyönteistä ja perustuslainmukaista tulkintaa koskevien tapausten määrästä.

79 Korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:6, s. 45.

80 Ojanen 2008, s. 142. Tässä yhteydessä on huomoitava, että vuoden 2008 katsauksessa todettiin kaikkien merkittävimpien korkeimpien oikeuksien etusijasäännöksen soveltamistapauksien olevan äänestysratkaisuja (mukana siis myös ne tapaukset, joissa tuomioistuin ei todennut ilmeistä ristiriitaa). Nyt käsillä olevassa selvityksessä on huomioitu äänestysratkaisujen määrä käsitellyissä

on ollut äänestysratkaisuja.⁸¹ Kuten perustuslakivaliokunta on perustuslain säätämistä koskevassa mietinnössään todennut, ilmeisyysvaatimus tarkoittaa, että ristiriidan on oltava ”selvä ja riidaton ja siksi helposti havaittavissa eikä esimerkiksi oikeudellisena kysymyksenä tulkinnanvarainen”.⁸² Yksimielisissä ratkaisuissa selvyys ja riidattomuus ovat helposti havaittavissa. Ilmeisyyden vaatimuksen täyttyminen ei kuitenkaan edellytä yksimielisyyttä, vaan myös perustuslain etusijaan liittyvissä tapauksissa eriävät mielipiteet ovat mahdollisia.⁸³ Ratkaisuissa onkin ollut paikoin hyvinkin toisistaan eriäviä näkemyksiä siitä, olisiko perustuslain 106 §:ään tullut turvautua vai olisiko ristiriita ratkennut perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla. Viljanen on todennut ensimmäisestä perustuslain etusijasäännöksen soveltamistapauksesta, että siinä ei mitenkään oltu hallituksen esityksessä korostetun tulkinnanvaraisuuden ulkopuolella, vaan nimenomaan kysymys oli tulkinnanvaraisesta tilanteesta.⁸⁴

Mainittu ensimmäinen perustuslain 106 §:n soveltamistapaus KKO 2004:26 koski rakennus-suojelua. Osa eri mieltä olevista oikeuden jäsenistä katsoi, että ristiriita oli olemassa, mutta se ei olisi ollut perustuslain tarkoittamalla tavalla ilmeinen. Osa taas katsoi, että perustuslain 106 §:ään ei olisi tarvinnut turvautua, vaan ongelma olisi voitu ratkaista tulkinnan avulla. Ratkaisu herätti runsaasti kritiikkiä oikeuskirjallisuudessa.⁸⁵ Kritiikki koski muun muassa sitä, että erimieliset näkemykset liittyivät nimenomaan valtiosääntöoikeudellisiin avainkysymyksiin ja erityisesti ilmeisyyskriteeriin turvautumiseen.⁸⁶ Oikeustapauskommenteissa on nähty, että

kymmenessä lainvoimaisessa ratkaisussa.

81 KKO 2004:26; KHO 2008:25; KKO 2012:11; Helsingin HO 23.2.2018 108226; KHO 2018:85.

82 PeVM 10/1998 vp, s. 31.

83 Viljanen 2005, s. 319-320.

84 Viljanen 2005, s. 319.

85 Katso myös tapaukseen liittyvät oikeustapauskommentit, Husa 2004, Ojanen 2004 ja Sandvik 2005.

86 Husa 2004, s. 540, 545.

perustuslain etusijasäännöksen soveltaminen tässä tapauksessa oli järeä toimi, varsinkin suurten erimielisyyksien vuoksi, ja kyseenalaistettu se, miksi ilmeisyyskriteeriin on ylipäänsä haluttu turvautua.⁸⁷ Lisäksi on pohdittu, minkälaisen esikuvan ensimmäinen soveltamistapaus antaa perustuslain etusijaa koskeviin tuleviin soveltamistilanteisiin.⁸⁸

Myös kaksi isyyden vahvistamista koskevaa ratkaisua, KKO 2012:11 ja KKO 2014:13, olivat äänestyspäätöksiä. Näistä toisessa etenkin oikeuden presidentin kanta oli enemmistön kanssa erimielinen isyyden vahvistamisen mukanaan tuomien oikeusvaikutusten osalta.⁸⁹ Presidentin mukaan isyyden vahvistamista koskevan kanneoikeuden palauttamisen ei tullut johtaa isyyden oikeusvaikutusten aikaansaamiseen, jolloin tältä osin ei ollut ilmeistä ristiriitaa perustuslain yksityiselämää koskevan suojan ja isyyslain voimaanpanolain säännöksen soveltamisen välillä, vaikka sellainen olikin oikeuden saada tietää biologinen syntyperänsä osalta. Perustuslain 106 § soveltui korkeimman oikeuden presidentin mukaan ”ylipäänsä huonosti ratkaisukeinoksi sellaisiin perusoikeuskysymyksiin, joiden järjestäminen yhdenvertaisuuden ja oikeusvarmuuden asianmukaiseksi turvaamiseksi vaatii lainsäädännöllisiä toimia”. Toisen eri mieltä olevan jäsenen mukaan isyyslain voimaanpanolain soveltaminen käsiteltävänä olevaan tilanteeseen ei johtanut sellaiseen ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa, joka olisi edellyttänyt kanneaikasäännöksen soveltamista jättämistä, ja ongelma olisi tullut ratkaista lainsäätäjän toimesta.

Taksinkuljettajan ajolupaa koskevassa äänestysratkaisussa KHO 2018:85 esittelijä ja eri mieltä ollut jäsen katsoivat, että kahden perusoikeuden (elinkeinovapauden ja turvallisuuden) välinen tulkinnanvarainen punnintatilanne, jossa kumpikaan oikeus ei asettunut selvästi toi-

87 Husa 2004, s. 545; Ojanen 2004, s. 928.

88 Ojanen 2004, s. 928.

89 KKO 2012:11.

sen edelle, ei muodostanut selvää ja riidatonta ristiriitaa, eikä perustuslain 106 §:ää siksi olisi tullut soveltaa.

Äänestysratkaisussa KHO 2008:25 osittain eri mieltä olleen tuomarin mukaan viranhaltijan viran siirtämistä koskevan valituskiellon alaan liittyvä kysymys oli tulkinnallisesti epäselvä, jolloin tuomioistuimen olisi tullut tulkita valituskieltosäännöksen alaa perusoikeusmyönteisesti.

Myös Jehovan todistajien vapautuslakia koskeva Helsingin HO 23.2.2018 108226 oli äänestysratkaisu. Vähemmistöön jääneiden jäsenten mukaan tapauksessa ei ollut mahdollista arvioida asiaa perustuslain 106 §:n perusteella, sillä vapautuslaki oli säädetty aikanaan perustuslain säätämisjärjestyksessä, ja lakia säädettäessä eduskunta oli hyväksynyt laista aiheutuvan erilaisen kohtelun. Lain yksiselitteisestä sanamuodosta ei myöskään ollut mahdollista poiketa perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla, jolloin eri mieltä olevien jäsenten mukaan olisi vapautuslaista seuraavat perusoikeudelliset kysymykset tulleet ratkaista lainsäädännöllisin keinoin.

Viidessä tapauksessa tuomioistuimen päätös taas oli yksimielinen.⁹⁰ Kiintoisaa on, että oikeudenkäyntimenettelyä⁹¹ ja isyyden vahvistamista⁹² koskevissa yksimielisissä ratkaisuissa tuomioistuin käsitteli laajasti ja perusteellisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, mutta perusteli kuitenkin päätöksensä perustuslain 106 §:llä.⁹³ Kolmas yksimielinen ratkaisu koski asumisaikasäännöksen soveltamista samaa sukupuolta oleviin ulkomaalaisiin henkilöihin, jotka halusivat rekisteröidä parisuhteensa. Tapauksessa tulkinnanvaraisuutta luultavasti vähensi sekä se, että lain soveltami-

nen olisi tässä tapauksessa johtanut selkeästi syrjivään lopputulokseen, että se, että perustuslakivaliokunta ei ollut ottanut kantaa asumisaikasäännöksen suhteeseen perustuslakiin.⁹⁴ Neljännessä yksimielisessä tapauksessa oli kyse ammatillisen kuntoutuksen sisältöä koskevasta valituskiellosta. Vakuutusosoikeus perusti ratkaisunsa ennen muuta sille, että valituskielto olisi väistämättä johtanut perustuslain 21 §:n vastaiseen lopputulokseen, ja että perustuslakivaliokunta oli aiemmin lausunnoissaan puuttunut vastaaviin valituskieltoihin.⁹⁵ Viidennessä isyyden vahvistamista koskevassa yksimielisessä ratkaisussa päätös perustui paljolti tuomioistuimen aiempaan ratkaisuun samankaltaisessa tapauksessa.⁹⁶

Karapuu⁹⁷ on katsonut, ettei vaatimusta ristiriidan selvyudesta ja riidattomuudesta voitaisi ottaa aivan kirjaimellisesti, koska hänen mukaansa - ja kuten tässä selvityksessä käsitellyt tuomioistuinten päätökset osoittavat - ei ole estettä sille, että ilmeinen ristiriita olisi todettu, vaikka vain osa tuomareista olisi pitänyt sitä ilmeisenä. Hän myös pohtii, mitä tulkinnanvaraisuus tarkalleen tarkoittaa, sillä perusoikeus-säännökset ovat abstraktin luonteensa ja arvolatauksen takia aina jossain määrin tulkinnanvaraisia. Karapuun mukaan ilmeisyyden vaatimus ei yksittäisen tuomarin kannanmuodostuksessa täyty, jos yksittäinen tuomari vielä kaiken esillä olevan "argumentaatioaineksen sulateltuaan" on kahden vaiheilla siitä, onko perustuslain ja sovellettavan lain välillä ristiriitaa.⁹⁸

Kuudes perustuslain etusijasäännöksen soveltamistapauksista nouseva huomio on, että ilmeisyysvaatimus yhdessä perustuslakivaliokunnan tulkintakannatoille annetun aseman kanssa näyttäisi johtaneen siihen, että tuomioistuimet antavat korostetun merkityksen sille,

90 KKO 2015:14; KKO 2014:13; Helsingin HO 1.2.2018 112; Helsingin HAO 4.8.2015 15/0615/2; Vako 24.10.2006/6254:2005.

91 KKO 2015:14.

92 Helsingin HO 1.2.2018 112.

93 KKO 2015:14 kohta 60; Helsingin HO 1.2.2018 112.

94 Helsingin HAO 4.8.2015 15/0615/2.

95 Vako 24.10.2006/6254:2005.

96 KKO 2014:13, jossa tuomioistuin pohjasi ratkaisuun aiempaan tuomioonsa KKO 2012:11.

97 Karapuu 1999, s. 875.

98 Karapuu 1999, s. 874.

mitä perustuslakivaliokunta on mahdollisesti lain säätämismuutoksissa lausunut lain perustuslainmukaisuudesta. Tuomioistuimen ja perustuslakivaliokunnan arvioinnin kriteerit eroavat juuri ilmeisyyden vaatimuksen osalta, koska ainoastaan tuomioistuimen arviointiin kuuluu ilmeisyyden kriteeri.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoihin liittyen Lavapuro ja Ojanen pitävät ongelmallisina yhtäältä aikaperspektiivin vinoutumista ja toisaalta abstraktin normikontrollin piirteitä.⁹⁹ Näitä käsitellään seuraavassa, koska ne ovat tulleet esille ensimmäisissä perustuslain etusijaa koskevissa tuomioistuinten päätöksissä.

Etenkin ensimmäisessä perustuslain etusijäsäännöstä koskevassa soveltamisratkaisussa viittaaminen jo varsin vanhan rakennussuojelulain säätämisen yhteydessä esitettyihin näemyksiin on Ojasen mukaan ollut aikaperspektiivin näkökulmasta ongelmallista.¹⁰⁰ Oikeustapauskomentissaan Ojanen on tuonut esille, että perustuslakivaliokunnan antamasta lausunnosta oli ratkaisun antamishetkellä kulunut jo yli kaksikymmentä vuotta ja että omaisuudensuojakäsitystä olisi pitänyt pohtia ratkaisuhetkellä voimassa olevan käsityksen mukaan ottaen huomioon perusoikeusudistuksen, uuden perustuslain voimaantulon ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen.¹⁰¹ Ratkaisussa tuomioistuin totesi, että oli selvää, ettei perustuslakivaliokunta ollut lainsäätämismuutoksissa antamassaan lausunnossa ottanut huomioon tapauksessa ilmenevien vahinkojen kaltaisia vahinkoja. Sandvik on oikeustapauskomentissaan pohtinut, olisiko perustuslakivaliokunnan antamasta lausunnosta voinut tehdä myös päinvastaisen tulkinnan, eli että perustuslakivaliokunnan lausunnossa huomioon otettuihin vahinkoihin olisivat kuuluneet myös tapauksessa ilmenevien kaltaiset vahingot.¹⁰²

99 Ojanen 2008, s. 142–143. Normikontrollista katso erityisesti Lavapuro 2008 s. 590–592.

100 Ojanen 2004, s. 923–924.

101 Ojanen 2004, s. 924.

102 Sandvik 2005, s. 99–100; PeVL 6/1983 vp, s. 2–3.

Abstraktissa normikontrollissa, joka on terminä mainittu myös hallituksen esityksessä 1/1998 vp, tai normikontrollihakuisessa ilmeisyystulkinnassa, jota termiä Lavapuro käyttää, on kyse siitä, että aineellisoikeudellinen jännite perustuslain ja tapauksessa sovellettavan lain säännöksen välillä ratkaistaan tukeutuen siihen, mitä perustuslakivaliokunta on lain säätämismuutoksissa asiasta lausunut. Vaikka tuomioistuimen on ilmeisyyden arvioinnissa seurattava perustuslakivaliokunnan kantaa, saattaa kovin tiukassa lainsäätämismuutoksen lausuntojen tulkinnassa riskinä olla se, että tuomioistuin joutuu irrottautumaan käsillä olevasta tapauksesta ja arvioimaan tilannetta samalla tavoin abstraktisti ja yleisesti kuin perustuslakivaliokunta.¹⁰³ Normikontrollihakuisessa ilmeisyystulkinnassa korostuvat perustuslakivaliokunnan johtava asema perustuslain tulkinnassa Suomen valtiosääntöisessä järjestelmässä, normikontrollijärjestelmän yhtenäisyys eli se, että perustuslainmukaisuuden valvonta säilyy perustuslakivaliokunnalla ennakkolisessa valvonnassa, ja perustuslakivaliokunnan lain säätämismuutoksen tulkintakannanotto.¹⁰⁴ Lavapuro on kuvannut ilmiötä myös eräänlaiseksi etusijajoihtymäksi, jossa tuomioistuimen huomio siirtyy tapauksen aineellisoikeudellisesta ratkaisemisesta kohti normikontrolli-instituutiota ja valtiosääntöoikeudellisiä näkökohtia lain perustuslainmukaisuudesta.¹⁰⁵

Ilmeisyyden vaatimuksesta johtuu, että ristiriidan arvioinnissa tuomioistuimessa ei ole välimuotoa, jossa todettaisiin pelkkä ristiriita lain säännöksen soveltamisen ja perustuslain välillä. Tuomioistuimen on mahdollista päätyä joko siihen, että näiden kahden välillä on olemassa ilmeinen ristiriita, tai siihen, ettei minkäänlaista

103 Lavapuro 2008, s. 589–591.

104 Lavapuro 2008, s. 590–591; PeVM 10/1998 vp, s. 30–31.

105 Juha Lavapuro, Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2011, s. 214–215.

ristiriitaa ole olemassa.¹⁰⁶ Tällöin tuomioistuin joutuu kategorisoimaan ristiriidan pelkäksi ristiriidaksi tai ilmeiseksi ristiriidaksi ja pidättymään 106 §:n soveltamisesta, jos kyseessä on pelkkä ristiriita. Toki ensisijaisesti tuomioistuin ratkaisee ristiriidan perustuslainmukaisella tulkinnalla. Jos se ei ole mahdollista, ja tuomioistuin turvautuu perustuslain 106 §:n soveltamiseen, voi ongelmana olla perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen ilmentämä vanhanaikainen näkemys oikeudellisesta arvioinnista 'joko tai'-kysymyksenä.¹⁰⁷

Tuomioistuimet ovat tukeutuneet perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön silloin, kun sitä on ollut olemassa, ja tuoneet päätöksissään esille, jos perustuslakivaliokunta ei lain säätämisvaiheessa ole lausunut tietyn kysymyksen perustuslainmukaisuudesta.¹⁰⁸ Jos perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon, on tuomioistuin siihen nojannut tai ainakin pohtinut sitä huolellisesti.¹⁰⁹ Jos tuomioistuin kuitenkin pohjaa päätöksensä ainoastaan perustuslakivaliokunnan lainsäätämisvaiheen kannanottoon tapauksessa sovellettavaksi tulevan lain perustuslainmukaisuudesta, eikä huomioi käsillä olevan tapauksen erityispiirteitä, saattaa tuomioistuimen tulkinta irrottautua konkreettisesta tapauksesta ja tulla liian normikontrolloiduksi.

Kuitenkin vain kahdessa tarkastellussa tuomioistuimen päätöksessä perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa käsillä olevan lain tai sen säännöksen soveltamisen perustuslainmukaisuudesta tuomioistuimen käsiteltävänä

olevan tapauksen kaltaisessa tilanteessa.¹¹⁰ Kahdeksassa tuomioistuinten päätöksessä kymmenestä perustuslakivaliokunta ei ole lausunut tapauksessa sovellettavaksi tulevan lain tai juuri kyseessä olevaan tilanteeseen soveltuvan säännöksen perustuslainmukaisuudesta.¹¹¹

Kun perustuslakivaliokunnan kantaa ei ole ollut saatavilla, tuomioistuimet ovat joissakin tapauksissa käyttäneet asian oikeudellisen arvioinnin apuna Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä.¹¹² Joissain tapauksissa taas kyse on ollut oikeudellisesti suhteellisen selkeästä tilanteesta.¹¹³

Tuomioistuin on voinut todeta ilmeisen ristiriidan lainsäätännöksen ja perustuslain välillä myös tilanteessa, jossa kahden perusoikeuden välillä on ollut kollisiotilanne. Tapauksessa KHO 2018:85 tuomioistuin käsitteli sitä, oliko elinkeinonvapauden rajoittaminen oikeassa suhteessa liikenne- ja asiakasturvallisuuden kohdistuvaan riskiin. Tuomioistuin päätyi siihen, että toisen perusoikeuden, eli turvallisuuden, toteuttaminen ei ratkaistavana olleessa tapauksessa edellyttänyt poikkeamista toisesta perusoikeudesta, eli elinkeinonvapaudesta. Tältä osin tuomioistuimen punninnan lopputulos on ollut niin ilmeinen, että tavallisen lain säännöksen soveltamisen ja perustuslain välinen ristiriita osoittautuu selväksi ja riidattomaksi.¹¹⁴ Tilanteissa, joissa perustuslakivaliokunta ei ole lausunut sovellettavan lain perustuslainmukaisuudesta, on tuomioistuin voinut yrittää hakea tukea myös

110 KKO 2004:26; Vako 24.10.2006/6254:2005.

111 KHO 2008:25; KKO 2012:11; KKO 2014:13; KKO 2015:14; Helsingin HAO 4.8.2015 15/0615/2; KHO 2018:85; Helsingin HO 1.2.2018 112; Helsingin HO 23.2.2018 108226.

112 KKO 2012:11 sekä samaan kysymykseen liittyvä KKO 2014:13; KKO 2015:14.

113 Helsingin HAO 4.8.2015 15/0615/2.

114 KHO 2018:85.

106 Pajuja - Pölönen 2011, s. 393. Erityisesti teoksissa Lavapuro 2008, s. 592 ja Lavapuro 2011, s. 214 sekä Martin Scheinin, KKO 2003:107 Isyys. Isyyden vahvistaminen. Perustuslaki. Perusoikeudet. Yhdenvertaisuus. Lakimies 3/2004 s. 532-543. s. 537, 542-543 kirjoittajat ovat pohtineet tilannetta, jossa näyttäisi olevan ristiriita, mutta se ei täytä ilmeisyyden vaatimusta.

107 Lavapuro 2008, s. 592; Hämäläinen 2021, s. 240.

108 KKO 2012:11; KKO 2014:13; KKO 2015:14; KHO 2018:85; Helsingin HAO 4.8.2015 15/0615/2.

109 KKO 2004:26; Vako 24.10.2006/6254:2005.

läheisesti asiaan liittyvästä lainsäädännöstä.¹¹⁵

Se, että perustuslakivaliokunta on lausunut tuomioistuimen sovellettavaksi tulevan lain perustuslainmukaisuudesta vain kahdessa tapauksessa, kertoo siitä, että näiden lakien säätämisvaiheessa lainsäätäjät ei ole katsonut, että lain tai juuri yksittäisessä konkreettisessa tilanteessa esille tulevan lainkohdan soveltamisella voisi olla perustuslainvastaisia vaikutuksia. Toki on otettava huomioon, että perustuslakivaliokunnalla on tuomioistuihin nähden rajallisempi aika asian käsittelyyn, ja valiokunnan asiantuntijat toimivat yleensä etupäässä sen tiedon varassa, mikä hallituksen esityksestä ilmenee.¹¹⁶ Kaikkien mahdollisten tulevien soveltamistilanteiden kartoittaminen perustuslakivaliokunnassa ei ole mahdollista.

Normikontrolliin liittyy myös se oikeuskirjallisuudessa käsitelty seikka, että ilmeisyyden vaatimus näyttäisi korostavan tuomioistuinten pidättyväisyyttä, itserajoitusta, ja toisaalta lainsäätäjän poliittista vapautta.¹¹⁷ Vallanjaon näkökulmasta lainsäätäjällä kuuluukin olla tällaista vapautta ja valtaa, jota tuomioistuimella ei ole.¹¹⁸ Pidättyväisyys näkyy käsitellyissä oikeustapauksissa esimerkiksi siten, että tuomioistuin on ottanut kantaa siihen, onko perustuslakivaliokunta lausunut asian perustuslainmukaisuudesta lain säätämisvaiheessa vai ei.

115 Ks. esim. KHO 2018:85, jossa taksinkuljettajan ammattipätevyydestä annetusta laista ei ollut perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Perustuslakivaliokunta oli kuitenkin lausunut laista liikennekaareksi (HE 161/2017 vp), mutta säännöstä, joka (liikenteen palveluista annettuun) lakiin lopulta tuli, ei sisällynyt hallituksen esitykseen, josta perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa (PeVL 46/2016 vp). Näin ollen tapauksessa kyseessä olevasta tilanteesta ei ollut perustuslakivaliokunnan lausuntoa tällaisen tilanteen perustuslainmukaisuudesta.

116 Pajuja - Pölönen 2011, s. 388.

117 Lavapuro 2008, s. 584. Tuomioistuimen pidättyväisyydestä ja itserajoituksesta katso Hanna Putkonen, [Oppi pidättyväisyydestä lainsäätäjän ja tuomioistuinten valtiosääntöisten roolien jäsentäjänä](#). Oikeus 1/2018, s. 29–47.

118 Katso vallanjakoon liittyen Tallroth 2012, s. 43.

KHO 2018:85:

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tällainen elinkeinovapauden rajoittaminen ei ollut välttämätön toisen perusoikeuden takaamiseksi eli liikenne- ja asiakasturvallisuuden saavuttamiseksi, joten säännös oli jätettävä soveltamatta sen ollessa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Taksinkuljettajan ammattipätevyydestä annetun lain säännös oli ehdoton, eikä sitä ollut mahdollista tulkita perusoikeusmyönteisesti, vaan asiaa oli arvioitava perustuslain 106 §:n avulla.

Normikontrollihakuisen ilmeisyystulkinnan lisäksi tuomioistuinten ratkaisuissa on käytetty oikeusturvahakuista ilmeisyystulkintaa. Oikeusturvahakuisessa tulkinnassa ilmeisyysvaatimuksen keskeinen sisältö tulee siitä, että perustuslain etusijasäännös on toissijainen suhteessa perustuslainmukaiseen tai perusoikeusmyönteiseen tulkintaan eli se voi tulla sovellettavaksi vain jos ristiriitaa ei ole mahdollista poistaa tällaisella tulkinnalla.¹¹⁹ Oikeusturvahakuisuus tarkoittaa sitä, että pyritään perustuslain 22 §:n mukaisesti toteuttamaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite niin, että päätös on aineellisoikeudellisesti perustuslainmukainen.¹²⁰ Käsitellyissä tuomioistuinten päätöksissä oikeusturvahakuisuus näkyy siinä, että tuomioistuimet ovat useimmissa päätöksissään ensiksi arvioineet onko mahdollisuutta perusoikeusmyönteiseen laintulkinnan avulla poistaa ristiriita. Aineellisoikeudellinen perustuslainmukaisuus näkyy myös vahvasti siinä, että tuomioistuimet ovat viitanneet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen ja suoraan sen tiettyihin päätöksiin ja siinä, että ne pyrkivät harmonisoimaan ihmisoikeusveloitteet

119 HE 1/1998 vp, s. 164. Katso myös Lavapuro 2008, s. 592.

120 Viljanen 2005, s. 312.

perustuslain perusoikeussäännösten kanssa ja tulkitsemaan perusoikeuksia ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.¹²¹

Seitsemäntenä huomiona sekä Ojanen että Lavapuro ovat esittäneet,¹²² että tuomioistuimet eivät selvitä tapauksissa sovellettaviksi tulevien perusoikeuksien sisältöä ja niitä koskevia yleisiä tulkintaperiaatteita ottamalla huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä samalla tavalla kuin ne selvittävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden sisältöä ottamalla huomioon niitä koskevan oikeuskäytännön. Huomio koskee myös laajemmin perustuslain ja sen perusoikeussäännösten huomioimista, ei ainoastaan etusijasäännöstä. Tuomioistuinten päätösten perusteella korkeimmat oikeudet eivät ole juurikaan tukeutuneet perustuslakivaliokunnan muihin kuin juuri tuomioistuimessa sovellettavana olevan lain säätämisvaiheessa esittämiin kannanottoihin.¹²³ Tosin kahdessa päätöksessä tuomioistuimet ovat ratkaisuun vaikuttavana tekijänä perehtyneet perustuslakivaliokunnan tulkintaan yksittäisen oikeuden sisällöstä eli perustuslakivaliokunnan eri lausunnoissaan esittämään näkemykseen siitä, että oikeus henkilökohtaiseen identiteettiin ja tiedonsaanti omasta syntyperästä kuuluvat perustuslain 10 §:n mukaisesti yksityiselämän suojan piiriin.¹²⁴

Tuomioistuimet ovat perustuslain etusijaa koskevissa ratkaisuisaan käsitelleet uutta perustuslakia koskevan hallituksen esityksen ja

perustuslakivaliokunnan siitä antaman mietinnön yleisiä huomioita perusoikeuksien roolista ja etusijasäännöksestä. Tuomioistuimet ovat todenneet esimerkiksi, että ihmisoikeusvelvoitteet ja perustuslain perusoikeussäännökset ovat tulkinnallisesti pitkälti harmonisoitavissa¹²⁵, ja että etusijasäännöksen soveltamisen edellytyksenä on ristiriidan selvyys ja riidattomuus ja ettei se saa olla tulkinnanvarainen¹²⁶, tai että mahdollisista tulkintavaihtoehdoista on valittava perus- ja ihmisoikeusystävällisin vaihtoehto¹²⁷. Myös, jos Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä jonkin oikeuden sisällöstä yleisesti on saatavilla, on tuomioistuin ensisijaisesti ja erityisesti huomionut sen¹²⁸, kuitenkin huomioimatta perustuslakivaliokunnan mahdollisia yleisiä tulkintaperiaatteita oikeuden sisällöstä. Esimerkiksi Helsingin hovioikeuden päätöksessä HelHO 23.2.2018 108226 hovioikeus kyllä käsitteli yhdenvertaisuuden sisältöä perustuslain yhdenvertaisuusäännöksen ja yhdenvertaisuuslain avulla, mutta ei erityisesti perehtynyt perustuslakivaliokunnan yhdenvertaisuutta koskevaan yleiseen tulkintakäytäntöön. Päätöksessään se huomioi esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitean käytännön ja mainitsi myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan.

125 Helsingin HO 23.2.2018 108226.

126 KKO 2012:11.

127 KKO 2015:14.

128 KKO 2015:14; KKO 2014:13, tuomion kohta 29; KKO 2012:11, tuomion kohta 24.

121 KKO 2015:14; KKO 2012:11; KKO 2014:13; Helsingin HO 1.2.2018 112; Helsingin HO 23.2.2018 108226.

122 Ojanen 2008, s. 143–144; Lavapuro 2008, s. 591.

123 Ojanen 2008, s. 144. Ratkaisussa VakO 24.10.2006/6254:2005 tuomioistuin kävi jonkin verran läpi perustuslakivaliokunnan lausuntoja eri eläkelakien valituskielloista ja niiden suhteesta perustuslain 21 §:n turvaamaan yksilön muutoksenhauoikeuteen.

124 KKO 2012:11; Helsingin HO 1.2.2018 112. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan [PeVL 59/2002 vp](#), [PeVL 16/2006 vp](#) ja [PeVL 15/2011 vp](#) katsonut, että oikeus henkilökohtaiseen identiteettiin kuuluu perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja -tuomioistuimen oikeuskäytännön merkitys ilmeisyyden arvioinnissa

Edellä ilmeisyysvaatimusta käsitelleistä ratkaisuista esitetyn seitsemän huomion lisäksi on aihetta korostaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön merkitystä ilmeisyyden arvioinnissa tuomioistuinten päätöksissä. Edellä on jo sivuttu Euroopan ihmisoikeussopimukseen viittaamisen määrän kasvua yleisesti. Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden merkitys kansallisessa oikeudessa on kasvanut ja tuomioistuimet viittaavat erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen entistä enemmän. On tärkeää, että Suomessa tuomioistuin pystyy vastaamaan kansainväliseen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kehitykseen ja valtiosäännön kansainvälistymiseen sekä turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksia niiden mukaisesti.

Tuomioistuimilla on korkeampi kynnys asettaa ristiriitatilanteessa etusijalle perustuslaki kuin EU-oikeus tai kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen velvoite.¹²⁹ Vaikka kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden kohdalla ei ole ilmeisyysvaatimusta, tuomioistuimet nojautuvat yleensä nimenomaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön eivätkä lähde itse tulkitsemaan esimerkiksi Euroopan

ihmisoikeussopimuksen säännöksiä. Erilainen kynnys perustuslakiin nähden on ongelmallinen perusoikeuksien tehokkaan toteutumisen kannalta. Kansallisen perusoikeusjärjestelmän tarkoitus on olla ensisijainen oikeuksia turvaava järjestelmä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettaessa vähimmäistason ja täydentäessä kansallista suojaa.¹³⁰ Ero tuomioistuinten kynnyksessä asettaa etusijalle perustuslaki tai kansainvälinen ihmisoikeusvelvoite on ongelmallinen myös oikeusjärjestelmän sisäisen yhdenmukaisuuden takia. Tämän yhdenmukai-

¹³⁰ Ojanen 2008, s. 146.

Tuomioistuimet ovat velvollisia jättämään soveltamatta kansallisen säännöksen, riippumatta sen säätämistasosta, jos se on ristiriidassa oikeudellisesti sitovan EU-oikeuden säädöksen kanssa. Samoin etusija on annettava Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) tai muun Suomea sitovan kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteen säännökselle, jos kansallinen säännös on sellaisen kanssa ristiriidassa. Tuomioistuimen kynnys jättää soveltamatta perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lain säännöstä on edellä mainituihin nähden ilmeisyyden vaatimuksen vuoksi korkeampi.

¹²⁹ Ojanen 2008, s. 145-146. Lavapuro 2008, s. 611; Perustuslain tarkastamiskomitea 2010, s. 127; KKO:n ratkaisut kommentein 2015:14; Pajuoja - Pölönen, 2011, s. 394; Tallroth 2012, s. 42.

suuden puutteen on nähty olevan merkittävä peruste ilmeisyystvaatumuksen poistamiselle.¹³¹ Miten voidaan perustella ilmeisyyden vaatimus suhteessa perustuslakiin, jos tunnustetaan ristiriita sovellettavan lain ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön välillä ja asia tulisi ratkaista perusoikeuksia ihmisoikeusvelvoitteisiin harmonisoiden ja ihmisoikeusmyönteisin vaihtoehto valiten?

Tuomioistuinten päätösten perusteluista selviää, että tuomioistuimen päätös on perustunut vahvasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön erityisesti kahdessa tapauksessa. Haudan avaamista oikeusgeneettisen tutkimuksen tekemiseksi isyyden vahvistamista varten koskevassa päätöksessä Helsingin HO 1.2.2018 112 tuomioistuin käytti ratkaisunsa pohjana EIT:n Jäggi v. Sveitsi -tapausta ja totesi tulkitsevansa perustuslain yksityiselämän suojaa koskevaa 10 §:ää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisesti. Tapauksessa KKO 2015:14 tuomioistuin taas tukeutui EIT:n tapaukseen *Neziraj v. Saksa* ja totesi, että kyseessä olevassa tapauksessa valituksen sillensä jättäminen oli erityisesti ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan vastaista. Sisällöltään samankaltainen on tietysti myös kansallinen säännös, mutta tuomioistuin viittasi ennen muuta ihmisoikeussopimukseen. Tämän ratkaisun myötä korkein oikeus toi siis selkeästi ilmi, että lain soveltamisesta aiheutuva ristiriita ihmisoikeusveloitteen kanssa voi samalla olla ilmeinen ristiriita

131 Ojanen 2008, s. 145. Perustuslain tarkastamiskomitean mietintö 2010, s. 127. Tarkastamiskomitea on kuitenkin ollut sillä kannalla, ettei vuonna 2010 ollut nähtävissä tarvetta ilmeisyyden vaatimuksen poistamiselle.

perustuslain kanssa.¹³² Näin ainakin silloin, kun tuomioistuimella on käytettävissä tapaukseen soveltuvaa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämien oikeuksien käyttäminen ratkaisujen perusteluna ja niiden yhteensovittaminen perusoikeuksien ja perustuslain kokonaisuuden kanssa on kotimaisessa oikeuskäytännössä yhä yleisempää. Korkein oikeus onkin katsonut, että kansallisen lain ja ihmisoikeusvelvoitteiden ristiriitatilanteita ei voida enää pitää vain poikkeuksellisinä yksittäistapauksina.¹³³

132 Ks. KKO:n ratkaisut kommentein 2015:14, jossa yhteydessä Pölonen on käyttänyt myös ilmaisua ”semiabstrakti jälkikontrolli” tarkoittaen, että vaikka muodollisesti perustuslain 106 §:n arviointi rajoittuu konkreettisiin yksittäistapauksiin, eikä kyse ole tuomioistuimen työssä abstraktista normikontrollista, kyseinen korkeimman oikeuden ratkaisu kuitenkin ”avaa tämäntyyppistä oikeusvaikutusta huomattavan selvästi” ja tässä tapauksessa korkein oikeus suorasanaisesti edellytti lain soveltamiskäytännön muuttamista (tuomion kohta 46).

133 KKO 2015:14, kohdat 33–36; KKO:n ratkaisut kommentein 2015:14.

KKO 2015:14: Tuomioistuin tukeutui EIT:n tapaukseen *Neziraj v. Saksa* ja totesi, että valituksen sillensä jättäminen oli erityisesti ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan vastaista. Tämän ratkaisun myötä korkein oikeus toi selkeästi ilmi, että lain soveltamisesta aiheutuva ristiriita ihmisoikeusveloitteen kanssa voi samalla olla ilmeinen ristiriita perustuslain kanssa.

Myös kahdessa muussa isyyden vahvistamiseen liittyvässä päätöksessä¹³⁴ tuomioistuin käsitteli kattavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suoja koskevan artiklan sisältöä¹³⁵ ja otti huomioon myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen¹³⁶ säännökset. EIT:n Jäggi v. Sveitsi -tapaukseen viitaten tuomioistuin totesi, ettei ajan kuluminen vähennä henkilön intressiä biologisen syntyperän selvittämiseen¹³⁷.

Ristiriidan selvytyden ja riidattomuuden osalta korkein hallinto-oikeus on vuonna 2018 todennut, että ”niissä harvalukuisissa tilanteissa, joissa perustuslain 106 §:ää on oikeuskäytännössä sovellettu, tällaisen ristiriidan olemassaolo on voitu usein todeta joko suoraan yksittäisen perusoikeussäännöksen sanamuodon tai ihmis- ja perusoikeuksia koskevan soveltamiskäytännön, erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisujen, perusteella”.¹³⁸

134 KKO 2012:11; KKO 2014:13.

135 KKO 2012:11.

136 Yleissopimus lapsen oikeuksista, [SopS 59/1991](#).

137 KKO 2014:13.

138 KHO 2018:85.

Tuomioistuinten ratkaisut lainsäädäntömuutosten taustalla

Tuomioistuinten perustuslain 106 §:n nojalla antamat ratkaisut koskevat yksittäistapauksia eivätkä vaikuta lainsäädäntöön yleisesti. Jotkut ratkaisuista ovat kuitenkin olleet taustalla vaikuttamassa lainmuutoksiin.¹³⁹ Lavapuro ja Hämäläinen ovat todenneet, että ilmeisyyden vaatimus saattaa viedä tuomioistuimen arviointia kauemmas yksittäistapauksellisesta arviosta kohti lain säätämismenettelyyn kuuluvaa abstraktia oikeudellista arviointia.¹⁴⁰ Mitä ilmeisempi ristiriita on, sitä selvemmin se kohdistuu itse lakiin eikä sen soveltamiseen yksittäisessä ratkaisussa.¹⁴¹ Tästä seuraa, että perustuslain etusijaa koskevan ratkaisun vaikutukset voivat mahdollisesti olla merkittävämpiä kuin ainoastaan yksittäiseen tapaukseen liittyviä. Seuraavat tapaukset tuovat tätä ajatusta konkreettisemmin esille.

Perustuslakivaliokunta on isyylain säätämisen ja Jehovan todistajia koskevan vapautuslain kumoamisen yhteydessä esittämässään lausunnoissa¹⁴² käsitellyt tuomioistuinten ratkaisuja, joissa on arvioitu näiden lakien ristiriitaa perustuslain kanssa.¹⁴³

Eduskunnassa oli vuonna 2014 vireillä hallituksen esitys HE 91/2014 vp isyyslaiksi¹⁴⁴, jonka mukaan isyyden vahvistamiskanteeseen liittyvät oikeusvaikutukset olisi syytä selvittää isyylain voimaanpanolain siirtymäsäännöstä arvioitaessa. Hallituksen esityksessä esitettiin, ettei isyyden vahvistaminen kanteella, jonka olisi nostonut ennen 1.10.1976 avioliiton ulkopuolella syntynyt lapsi, tuottaisi perintöoikeutta sellaisen perittävän jälkeen, joka oli kuollut ennen isyyden vahvistamiseen johtaneen kanteen vireille tuloa.

Perustuslakivaliokunta oli kuitenkin hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 46/2014 vp käsitellyt perintöoikeutta ja todennut, ettei lasten eri asemaan asettamiselle ole hyväksyttävää perustetta. Avioliiton ulkopuolella ennen 1.10.1976 syntyneiden asettaminen eri asemaan myös silloin, kun perittävä on kuollut ennen lain voimaantuloa, ei ollut perustuslakivaliokunnan mukaan hyväksyttävää. Perustuslakivaliokunta perusti kantansa korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2012:11 etenkin sen osalta, että ”sen jälkeen on ollut tiedossa, että ennen 1.10.1976 avioliiton ulkopuolella syntynyt lapsi voi ainakin joissakin tapauksissa saada perintöoikeuden isyyden vahvistamisen seurauksena”, jolloin tämän ratkaisun antamisajankohta tuli muodostamaan ehdottoman rajan lakivaliokunnan suunnittelemaalle vanhen-

139 HE 1/1998 vp, s. 163.

140 Lavapuro 2008, s. 585; Lavapuro 2010, s. 185; Hämäläinen 2021, s. 213-214.

141 Hämäläinen, 2021. s. 213-214; Lavapuro 2010, s. 185.

142 PeVL 46/2014 vp; PeVL 59/2018 vp.

143 KKO 2012:11; Helsingin HO 23.2.2018 108226.

144 HE 91/2014 vp, s. 21-22.

tumissäännön lyhentämiseksi. Perustuslakivaliokunta totesi, että jos lakivaliokunta päätyisi lyhentämään vanhentumisaikaa lain voimaantuloa edeltävältä ajalta, sen voisi olla aiheellista arvioida myös mahdollisuutta lieventää vanhentumisaikojen ehdottomuutta kunkin tapauksen yksilöllisten olosuhteiden vuoksi.¹⁴⁵

Voimassa oleva isyyslain 67 § noudattelee perustuslakivaliokunnan kantaa. Avioliiton ulkopuolella ennen 1.10.1976 syntyneellä lapsella ei lähtökohtaisesti ole perintöoikeutta isänpuoleisen perittävän jälkeen, jos perittävä on kuollut ennen edellä mainittua KKO:n ratkaisua 2012:11. Pääsäännöstä on kuitenkin mahdollista poiketa esimerkiksi tilanteessa, jossa perintöoikeuden menetystä on pidettävä kohtuuttomana avioliiton ulkopuolella syntyneiden sisarusten yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Tuomioistuimet ovat käsitelleet asiaa muun muassa ratkaisuisissa KKO 2020:3 ja Turun HO 28.2.2017 195.

Hallituksen esityksen HE 139/2018 vp vapautuslain kumoamiseksi taustalla oli hovioikeuden ratkaisu Helsingin HO 23.2.2018 108226, jossa henkilö oli vakavien omantunnon syiden perusteella kieltäytynyt siviilipalveluksen suorittamisesta.¹⁴⁶ Vapautuslaki¹⁴⁷ oli aikanaan säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Kyseessä oli siis poikkeuslaki, jonka säätämisen syyt olivat lain kumoamista koskevan hallituksen esityksen mukaan lähinnä käytännöllisiä, eivät niinkään oikeudellisia.¹⁴⁸ Ratkaisussaan hovioikeus oli käsitellyt perustuslain 106 §:n suhdetta poikkeuslakiin, ja perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 10/1998 vp perusteella todennut, että se, että jokin laki on säädetty poikkeuslakina, ”ei kuitenkaan väistämättä

145 PeVL 46/2014 vp, s. 10.

146 HE 139/2018 vp, erityisesti s. 11. Katso myös s. 5, 10 ja 19.

147 Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annettu laki 645/1985.

148 HE 139/2018 vp, s. 5. Katso myös HE 7/1985 vp, s. 2.

KKO 2012:11: Avioliiton ulkopuolella ennen 1.10.1976 syntyneiden asettaminen eri asemaan myös silloin, kun perittävä on kuollut ennen lain voimaantuloa, ei ollut perustuslakivaliokunnan mukaan hyväksyttävää. Perustuslakivaliokunta totesi, että ratkaisun KKO 2012:11 jälkeen on ollut tiedossa, että ennen 1.10.1976 avioliiton ulkopuolella syntynyt lapsi voi ainakin joissakin tapauksissa saada perintöoikeuden isyyden vahvistamisen seurauksena.

johda perustuslain etusijasäännön soveltamatta jättämiseen”. Vapautuslaki oli säädetty vuonna 1985, jolloin Suomi ei ollut vielä Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuoli.

Poikkeuslailla ei voida poistaa ristiriitaa kansallisen lain ja ihmisoikeusvelvoitteiden välillä. Hallituksen esityksessä HE 309/1993 vp on todettu¹⁴⁹, että jotkin ennen ihmisoikeussopimukseen sitoutumista säädetty poikkeuslait olisivat nykyään kansainvälisten ihmisoikeussitoumuksien vastaisia, siltä osin kuin ne ”poikkeavat perusoikeussäännösten kanssa aineellisesti varsin samansisältöisistä ihmisoikeusmääräyksistä”.

Hovioikeus oli päätenyt siihen, että Jehovan todistajia koskeva vapautuslaki oli ilmeisessä ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan säännöksen kanssa. Hallituksen esityksessä lain kumoamiseksi käytettiin taustana tätä hovioikeuden ratkaisua. Myös perustuslakivaliokunta käsiteli antamassaan lausunnossa¹⁵⁰ samaa hovioikeuden päätöstä. Eduskunta kumosi vapautuslain ja Jehovan todistajien erityisasema poistui.¹⁵¹

149 HE 309/1993 vp, s. 9.

150 PeVL 59/2018 vp.

151 Tämä ei kuitenkaan sinänsä poista yleistä ongelmaa rangaistuksesta, joka seuraa asevelvollisuudesta kieltäytymisestä omantunnon syistä. Katso asevelvollisuuslain (1438/2007) 118 §.

Nämä kaksi esimerkkiä osoittavat, että vaikka perustuslain 106 §:n soveltamisella ei ole vaikutuksia yksittäistapausten ulkopuolella, voivat tapaukset olla lainsäätäjän tekemien lainmuutosten taustalla. Ilmeisen ristiriidan toteaminen voi tuoda selkeästi ja konkreettisesti päivänvaloon jonkin seikan, jolla saattaa olla vaikutusta myös tulevilla tapauksissa. Tuomioistuin on myös tapauksessa KKO 2015:14 suoraan sanonut, että ilmeisen ristiriidan aiheuttaman asiantilan korjaamiseksi olisi tarpeen ryhtyä lainsäädännöllisiin toimiin.¹⁵² Toki ylimmät tuomioistuimet voivat myös perustuslain 99 §:n 2 momentin nojalla esittää valtioneuvostolle lainsäädäntötoimeen ryhtymistä, jos ne ovat havainneet lainsäädännöllisiä epäkohtia lainkäyttötoiminnassaan.¹⁵³

Ajan kuluminen ja yhteiskunnan muuttuminen sekä ihmis- ja perusoikeuksien korostuminen ovat vaikuttaneet tulkinnan ja lakien muutoksiin. Poikkeuslain säätämisestä kulunut aika on perustuslakia koskevan perustuslakivaliokunnan mietinnön¹⁵⁴ mukaan mahdollista huomioida perustuslain 106 §:n soveltumisessa. Myöhempään lainmuutokseen vaikuttaneet KKO 2012:11 ja Helsingin HO 23.2.2018 108226

osoittavat, että ihmisoikeuksien vaikutus on voimistunut. Hovioikeuskin oli juuri päätöksen HO 23.2.2018 108226 yhteydessä maininnut korkeimman oikeuden päätöksen KKO 2015:14, jossa korkein oikeus oli perusoikeusuudistuksen myötä omaksuttuun linjaan viitaten todennut, että ihmisoikeusvelvoitteet ja perustuslain perusoikeussäännökset ovat tulkinnallisesti pitkälti harmonisoitavissa. Hovioikeuden ratkaisussa oli kattavasti tarkasteltu kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. On kuitenkin varottava tekemästä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä tuomioistuimen ratkaisujen vaikutuksista lainsäädännön muutoksiin. Tässä yhteydessä voi myös pohtia, olisiko päätöksillä ollut yhtä suuri vaikutus lainsäädännön muutoksiin, jos tuomioistuimen arvioinnissa ei olisikaan ollut ilmeisyyden vaatimusta, vai tekeekö ilmeisyyden vaatimus ratkaisuista erityisen painavia.

152 KKO 2015:14, kohta 48. Katso myös hallituksen esitys oikeudenkäymiskaaren muutoksista HE 200/2017, jossa mainittiin muiden muassa korkeimman oikeuden tapaus KKO 2015:14, jossa korkein oikeus oli suoraan todennut, että asiantilan korjaamiseksi olisi tarvetta ryhtyä kiireellisiin lainsäädäntötoimiin.

153 HE 1/1998 vp, s. 157.

154 PeVM 10/1998 vp, s. 31.

Johtopäätöksiä

Tapaukset, joissa tuomioistuin on käsitellyt perustuslain etusijasäännöstä ja todennut ilmeisen ristiriidan lain säännöksen soveltamisen ja perustuslain kanssa, ovat hyvin moninaisia. Jokaisessa ratkaisussa on kyse yksittäistapauksesta, mutta niissä on myös yhteisiä tekijöitä, jotka liittyvät perustuslain etusijasäännökseen. Vaikka perustuslain etusijasäännös on viimeisin keino perustuslain ja sovellettavan lain säännöksen välisen ristiriidan poistamiseksi, on sillä ollut vaikutusta valtiosääntöoikeudellisesti ja se on osaltaan suunnannut tuomioistuimen päätöksentekoa. Ratkaisuilla on ollut vaikutusta yksilön oikeusturvaan ja joissakin tapauksissa lainsäädännön kehittämiseen.

Tapauksista esille nousevat huomiot eivät kaikki suoraan liity ilmeisyyden vaatimukseen, vaan voivat aktualisoitua myös muissa tuomioistuinten ratkaisuissa. Esimerkiksi se, että perustuslain etusijaa koskevien tapausten joukossa on äänestysratkaisuja, ei sinänsä liity juuri ilmeisyyden vaatimukseen eikä niiden määrästä voi vielä päätellä paljoakaan ilmeisyyden vaatimukseen liittyen. Äänestysratkaisuja kun voi olla tuomioistuinten ratkaisuissa erilaisissa tilanteissa ja eri syistä. Myöskään se, että perusoikeusmyönteisyys on saanut lisää merkitystä, ei ole pelkästään perustuslain etusijaan liittyvä kysymys, vaikka etusijasäännös korostaakin perusoikeussäännösten tulkintavaikutusta.

Sen sijaan se, että tapaukset, joissa tuomioistuin on todennut ilmeisen ristiriidan lain säännöksen soveltamisen ja perustuslain välillä, ovat niin harvalukuisia, johtuneet ilmeisyyden vaatimuksesta.

Perustuslain tarkastamiskomitea vetosi syyntä ilmeisyyden vaatimuksen jättämiselle ennalteen siihen, että perustuslain 106 §:n koskeva oikeuskäytäntö oli vasta muotoutumassa ja soveltamistapauksia oli tuomioistuimissa ollut vasta vähän. Oikeuskäytäntöä on nyt enemmän, mutta ilmeisyyden vaatimuksen poistamiselle ei pelkästään ratkaisukäytäntöä tarkastelemalla löydy juurikaan uusia perusteluja.

Tämä selvitys vahvistaa kuitenkin sitä käsitystä, että oikeuskirjallisuudessa ja perustuslain muutoksen valmistelun yhteydessä esitetyt perustelut ovat yhä pitkälti paikkansapitäviä.

Tärkein niistä on se, että tuomioistuimen arviointikynnyksen perustuslain ja lain säännöksen soveltamisen välillä olevassa ristiriitatilanteessa pitäisi olla samalla tasolla kuin lain ja EU-oikeuden tai kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden välisessä ristiriitatilanteessa.

Uudempi oikeuskäytäntö ei anna aihetta arvioida asiaa toisin vaan ennemminkin korostaa tämän argumentin paikkansapitävyyttä.

Kuten korkein hallinto-oikeus on vuonna 2018 todennut, ”niissä harvalukuisissa tilanteissa, joissa perustuslain 106 §:ää on oikeus-

käytännössä sovellettu, tällaisen ristiriidan olemassaolo on voitu usein todeta joko suoraan yksittäisen perusoikeussäännöksen sanamuodon tai ihmis- ja perusoikeuksia koskevan soveltamiskäytännön, erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisujen, perusteella”.¹⁵⁵

Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet olivat yhtenä syynä 106 §:n ottamiselle perustuslakiin. Niiden merkitys ja painoarvo kansallisessa oikeuskäytännössä on vahvistunut ja valtiosääntöoikeudellinen sääntely on kansainvälistynyt. Erityisesti ne tuomioistuinten ratkaisut, joissa on tukeuduttu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, kertovat siitä, että tuomioistuimissa lain säännöksen soveltamisen perustuslainmukaisuuden arviointi perustuu etenkin ihmisoikeusvelvoitteiden ja perusoikeuksien kunnioitukseen. Ratkaisut osoittavat kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kasvannutta merkitystä ja ylikansallisen valtiosääntöisen kehityksen kasvua.

On tärkeää, että Suomessa tuomioistuin pystyy vastaamaan kansainväliseen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kehitykseen ja valtiosäännön kansainvälistymiseen ja turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksia niiden mukaisesti. Tuomioistuimen tulisi voida ratkaista perustuslain 106 §:n alaan kuuluva ristiriita ilman ilmeisyy-

den vaatimuksen mukanaan tuomaa ristiriidan kategorisointia ja tässä suhteessa voimakasta tuomioistuimen itserajoitusta. Tuomioistuimella tulisi olla perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen ja kansainvälisiä velvoitteita noudattaen mahdollisuus todeta pelkkä ristiriita perustuslain ja lain säännöksen soveltamisen välillä.

Valtioelinten välinen vallanjako on kiinteä osa demokraattista oikeusvaltiota. Tuomioistuimen ja lainsäätäjän välistä vallanjakoa on siis kunnioitettava, ja tuomioistuimen rooliin kuuluu pidättyväisyys suhteessa lainsäätäjään. Vallanjaon näkökulmasta ilmeisyyden vaatimuksen poistaminen ei tarkoittaisi tuomioistuimen toimivallan kasvua suhteessa lainsäätäjään, sillä lainsäätäjän ja perustuslakivaliokunnan toteuttama abstrakti perustuslainmukaisuuden arviointi säilyisi. Myös tuomioistuimen arvioinnissa perusoikeusmyönteinen tulkinta säilyisi ensisijaisena keinona ristiriidan ratkaisemiseen.

Tuomioistuinten roolia perustuslain ja perus- ja ihmisoikeuksien jälkivalvonnassa voidaan ilmeisyyuskriteeristä luopumisen myötä vahvistaa ilman, että suomalainen perustuslakikontrolli ja perustuslakivaliokunnan pääasiallinen rooli siinä mitenkään olennaisesti muuttuisi.

155 KHO 2018:85.

Liite

Tapaukset

KKO 2004:26

Ensimmäisessä etusijasäännöksen soveltamistapauksessa oli kyse rakennussuojelusta ja ilmeisestä ristiriidasta perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan kanssa. Rakennussuojelulain 9 §:n nojalla oli määrätty yhtiön omaisuutta koskeva väliaikainen toimenpidekielto, joka oli sittemmin kumottu. Yhtiö vaati valtiolta korvausta väittäen kiellon keskeyttäneen omaisuuden tuloa tuottavan käytön. Kysymys oli siitä, edellyttikö perustuslaissa turvattu omaisuuden suoja rakennussuojelulain 11 §:stä ilmenevien korvauseriaatteiden soveltamista myös käsillä olevanlaisen vahinkoon. Korkein oikeus totesi perusteluissaan, että lain selvä ja harkitusti valittu sanamuoto estivät rakennussuojelulain säännöksen tulkinnallisen ulottamisen myös väliaikaisiin toimenpidekieltoihin, jollaisesta tapauksessa oli kyse. Tällöin oli kyse siitä, johtaako toimenpidekiellosta aiheutuvan vahingon korvaamista koskevan säännöksen puuttuminen rakennussuojelulaista perustuslain 106 §:n mukaiseen ilmeiseen ristiriitaan omaisuuden suojaa koskevan perustuslain säännöksen kanssa. Tapauksessa korkein oikeus huomioi tarkasti perustuslakivaliokunnan rakennussuojelulain säätämisen yhteydessä antamat lausunnot (PeVL 16/1982 vp, PeVL 6/1983 vp). Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen mukaan väliaikainen toimenpidekielto ei johtaisi sen tyyppiseen vahinkoon, johon korvausvaatimus tässä tapauksessa perustui, eli omaisuudesta säännöllisesti kertyneen tulovirran katkeamiseen. Lain esitöistä ilmeni, ettei tämän kaltaisia vahinkoja ollut otettu huomioon rakennussuojelulain korvaussäännöksistä ja lain säätämisyjärjestyksestä säädettyäessä. Korkein oikeus katsoi tapauksessa väliaikaisen toimenpidekiellon aiheuttaneen vahingon olleen sellaista, että sen jääminen korvaamatta asiaa koskevien säännösten puuttumisen vuoksi loukkaisi perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa. Korkein oikeus piti ristiriitaa perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoihin viitaten ilmeisenä. Kyseessä oli äänestysratkaisu, jossa eri mieltä olevissa lausunnoissa tuotiin esille esimerkiksi, että korvaussäännöksen puuttumisesta johtuva vahingon korvaamatta jääminen ei ollut ollut niin merkittävä, että se olisi johtaisi ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa, jolloin alemman oikeusasteen tuomio olisi tullut jättää pysyväksi. Toisen eri mieltä olevan jäsenen lausunnon mukaan alemman oikeusasteen tuomio tuli kyllä enemmistön kannan mukaisesti kumota, mutta siihen olisi tullut päätyä perustuslain mukaisen tulkinnan kautta.

VakO 24.10.2006/6254:2005

Vakuutus oikeuden ratkaisussa oli kyse ammatillisen kuntoutuksen sisältöä koskevasta valituskiellosta. Valtion eläkelautakunta oli jättänyt A:n vaatimuksen saada ammatillisena kuntoutuksena kosmetologin koulutusta tutkimatta, koska Valtiokonttorin päätökseen, joka koski kuntoutuksen sisältöä, ei saanut valtion eläkelain säännöksen mukaan hakea muutosta. Vakuutus oikeus käsitteli kysymystä perustuslakivaliokunnan niin kunnallisen eläkelain säätämisen (PeVL 55/2002 vp) kuin työntekijän eläkelain säätämisen (PeVL 30/2005 vp) yhteydessä antamien lausuntojen perusteella. Perustuslakivaliokunta oli kunnallisen eläkelain säätämistä koskevassa lausunnossaan todennut, että valituskieltojen poistaminen olisi perustuslaista johtuvista syistä vakavasti harkittava asia. Lausunnossaan työntekijän eläkelaiaksi perustuslakivaliokunta oli yhtä lailla todennut, että ammatillisen kuntoutuksen sisältöä koskeva valituskielto olisi poistettava, joka poistettiin, ja myös myöhemmin tullessa hallituksen esityksessä valtion eläkelaiaksi (HE 173/2006 vp) esitettiin valituskiellon poistamista valtion eläkelaista. Vakuutus oikeus totesi, että valtion eläkelain valituskielto oli sanamuodoltaan selvä ja yksiselitteisesti perusteltu hallituksen esityksessä, joten muutoksenhaku oikeuden rajoitusta ei voitu poistaa perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla, vaan oli tarkasteltava ristiriidan ilmeisyyttä perustuslain 106 §:n perusteella. Ammatillisen kuntoutuksen sisältöä koskevan valituskiellon soveltaminen olisi merkinnyt sitä, ettei henkilö olisi voinut toteuttaa perustuslain turvaamaa muutoksenhaku oikeuttaan saattaa asia riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Vakuutus oikeus totesi, ottaen huomioon erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 30/2005 vp, että valituskieltosäännöksen soveltaminen oli ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa, eikä tapauksessa näin ollen tullut soveltaa valtion eläkelain valituskieltosäännöstä.

KHO 2008:25

Tapauksessa KHO 2008:25 oli kyse viran siirtämisestä toiseen yksikköön ja viranhaltijan oikeudesta valittaa kyseisestä siirrosta. Virkamiehen nimissä ollut virka oli siirretty viraston toiseen yksikköön. Päätös oli tehty ilman valtion virkamieslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua virkamiehen suostumusta. Virkamies ei valtion virkamieslain 58 §:n mukaisesti voinut valittaa nimissään olleen viran siirtämisestä toiseen yksikköön. Arvioinnissaan korkein hallinto-oikeus totesi, että valtion virkamieslain valituskielto oli nimenomainen kielto eikä perusoikeusmyönteiselle tulkinnalle ollut mahdollisuutta. Asiaa oli siis tarkasteltava perustuslain 106 §:n kautta. Virkamiehen suostumus siirrolle oli säädetty laissa nimenomaan virkamiehen suojaksi. Siirto oli kuitenkin tehty lainvastaisesti ilman virkamiehen suostumusta. Siirto oli myös perustunut siirrettävän virkamiehen ja toisen henkilön välisiin ongelmiin yhteistyössä. Ylimääräinen muutoksenhaku, jonka perusteella hallintopäätös voidaan kumota tietyn hallintolainkäyttölaissa säädetyn edellytyksin, ei ollut ollut riittävän tehokas oikeussuojakeino tapauksen olosuhteissa. Valtion virkamieslain valituskieltosäännöksen soveltaminen olisi ollut perustuslain 106 §:n tarkoittamalla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeuden säännönmukaiseen muutoksenhakuun kanssa. Valituskielto oli tapauksessa siten jätettävä soveltamatta. Kyseessä oli äänestysratkaisu, jossa eri mieltä olevan oikeuden jäsenen mukaan valituskiellon alaa koskeva kysymys oli laintulkinnallisesti epäselvä, jolloin sitä olisi tullut tulkita perusoikeusmyönteisesti, eikä siis turvautua perustuslain 106 §:ään.

KKO 2012:11

Tapauksessa KKO 2012:11 oli kyse isyyden vahvistamiskannetta koskevasta kysymyksestä, jota korkein oikeus käsitteli perusteellisesti. Ennen 1.10.1976 voimaan tullutta isyyslain voimaanpanolakia syntynyt A oli saanut tietää isänsä nimen vasta sen jälkeen, kun isyyslain voimaanpanosta annetun lain 7 §:n 2 momentissa säädetty viiden vuoden kanneaika oli päättynyt. Kun isyyttä ei ollut tunnustettu, A oli nostanut kanteen isyyden vahvistamiseksi. Valittajalla ei ollut ollut todellista mahdollisuutta nostaa kannetta määräajassa tuomioistuimessa, koska väitetty isä ei ollut suostunut tunnustamaan isyyttään. Korkein oikeus katsoi, että kanneikasäännöksen soveltaminen tässä tapauksessa oli ristiriidassa perustuslain 10 §:ssä ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan kanssa. Kanneaikaa koskeva säännös jätettiin perustuslain 106 §:n nojalla soveltamatta ja isyys vahvistettiin. Tapauksessa tuomioistuin kiinnitti huomiota sen tarkasteluun mikä merkitys oli sillä, että kanteen nostamisen määräaika oli jo kulunut umpeen ennen ihmisoikeussopimuksen voimaantuloa; tälle ei voitu antaa merkitystä EIS:n 8 artiklan ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 7 artiklan perusteella. Tuomioistuin esitteli ja käsitteli ratkaisussaan EIT:n isyyden vahvistamiseen liittyvää oikeuskäytäntöä, johon kuului myös pari Suomea koskevaa tapausta. Pelkästään luottamusta voimassa olevan lain nojalla syntyneeseen tilanteeseen ei voitu pitää painavana perusteena isyyden vahvistamista vastaan puhuvana seikkana, jollaisia vastaajan olisi tullut esittää. Ratkaisussaan korkein oikeus toi tärkeänä yleisenä seikkana esille myös, etteivät perusoikeuksien rajoitukset saaneet olla ristiriidassa ihmisoikeusveloitteiden kanssa, kuten perustuslakivaliokunta oli jo perusoikeussäännösten uudistuksen yhteydessä (PeVM 25/1994 vp) sekä ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä (PeVL 2/1990 vp) antamissaan lausunnoissa todennut.

Tapauksessa otettiin kantaa myös isyyden vahvistamista koskevan kanteen hyväksymisen oikeusvaikutuksiin eli tarkemmin perintöasioihin. Kyseessä olleen tapauksen yhteydessä tällaisia muuhun lainsäädäntöön perustuvia oikeusvaikutuksia ei voitu kuitenkaan käsitellä, vaan ne oli ratkaistava tarvittaessa erikseen. Korkeimman oikeuden enemmistö totesi isyyslain tavoitteisiin vedoten, ettei rajoitusten asettamiselle ollut lasten oikeudellisen yhdenvertaisuuden ja perustuslain 6 §:n perusteella perusteita. Eräs eri mieltä oleva jäsen oli sillä kannalla, ettei isyyslain voimaanpanolain soveltaminen käsiteltävänä olevaan tilanteeseen johtanut sellaiseen ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa, joka olisi edellyttänyt kanneikasäännöksen soveltamatta jättämistä, ja että kyse oli ongelmasta, joka tulisi ratkaista lainsäätäjän toimesta. Eri mieltä oli myös oikeuden presidentti, jonka mukaan isyyden vahvistamista koskevan kanne-oikeuden palauttamisen ei tullut johtaa isyyden oikeusvaikutusten aikaansaamiseen, jolloin tältä osin ei ollut ilmeistä ristiriitaa perustuslain yksityiselämää koskevan suojan ja isyyslain voimaanpanolain säännöksen soveltamisen välillä, vaikka sellainen olikin oikeuden saada tietää biologinen syntyperänsä osalta. Perustuslain 106 § soveltuu myös presidentin mukaan ”ylipäänsä huonosti ratkaisukeinoksi sellaisiin perusoikeuskysymyksiin, joiden järjestäminen yhdenvertaisuuden ja oikeusvarmuuden asianmukaiseksi turvaamiseksi vaatii lainsäädännöllisiä toimia”. Hän totesi myös, että ”on vaikea nähdä, että isyyslain voimaanpanolain 7 §:n 2 momentin soveltaminen olisi perintöoikeuteen liittyvien syrjivien vaikutusten vuoksi sellaisessa, perustuslain 106 §:ssä tarkoitettuun ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 6 §:n kanssa, jonka vuoksi tuomioistuimella olisi oikeus ja velvollisuus kannemääräaika syrjäyttäen turvata oikeussuojatie isyyden vahvistamiseksi kaikkine oikeusvaikutuksineen.” Ratkaisussa päädyttiin kuitenkin enemmistön kannan mukaisesti ilmeisen ristiriidan toteamiseen ja näin ollen kanneikasäännöksen soveltamatta jättämiseen.

KKO 2014:13

Tapauksessa KKO 2014:13 oli kyse isyyskanteen nostamisesta ja tuomioistuimen kanneoikeutta koskevan harkinnan lähtökohtana oli edellä käsitelty tapaus KKO 2012:11 sekä kyseisessä ratkaisussa mainitut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaukset, joihin myös kuuluu muutama ratkaisu Suomea vastaan. Nyt kyseessä olevassa tuomioistuimen päätöksessä henkilöllä ei ollut ollut ikänsä puolesta todellista mahdollisuutta isän henkilöllisyyden selvittämiseen eikä isyyskanteen nostamiseen määräajassa. Kanne oli tullut vireille vasta 27 vuotta sen jälkeen, kun henkilö oli saanut tietää isänsä henkilöllisyyden. EIT:n oikeuskäytännön mukaisesti korkein oikeus totesi, ettei ajan kuluminen vähennä henkilön intressiä biologisen syntyperän selvittämiseen. Myöskään isän kuolemaa ei ollut syytä pitää kanteen nostamisen ”itsenäisenä ja ehdottomana” esteenä myöskään sellaisissa tapauksissa, joissa lapsi oli syntynyt ennen 1.10.1976; tällaista rajoitusta kun ei ollut sellaisten lasten osalta, jotka olivat syntyneet 1.10.1976 jälkeen. Korkeimman oikeuden mukaan isyyskanteen hylkääminen isyyslain voimaanpanolain 7 §:n 2 momentin perusteella, sen takia, että kanne oli liian myöhään nostettu, olisi perustuslain 106 §:n tarkoittamalla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n pykälän kanssa, joten voimaanpanolain säännös oli jätettävä tapauksessa soveltamatta.

KKO 2015:14

Tapauksessa KKO 2015:14 oli kyse oikeudenkäyntimenettelystä. Valittaja oli hovioikeudessa asian käsittelyä varten kutsuttu saapumaan henkilökohtaisesti paikalle asian selvittämistä varten sillä uhalla, että valitus jätetään sillensä, jos tämä ei saapuisi paikalle. Valittaja ei ollut saapunut paikalle tuomioistuimeen, mutta hänen avustajansa oli paikalla. Korkein oikeus viittasi ratkaisussaan omaan aiempaan oikeuskäytäntöön sekä EIT:n oikeuskäytäntöön oikeudenkäyntimenettelyä koskien. EIT oli tällaisiin tilanteisiin liittyen edellyttänyt, että vaatimus vastaajan läsnäolosta pitäisi ratkaista jollain muulla keinolla kuin sillä, että asia jätetään sillensä. Korkein oikeus pohjasi ratkaisunsa vahvasti EIT:n vuonna 2012 antamaan tuomioon *Neziraj v. Saksa*, ja totesi että valituksen osittainen sillensä jättäminen oli ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 c kohdan turvaamaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeutta puolustautua asiamiehen välityksellä vastaan. Nämä aineelliset oikeudet muodostavat myös perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisällön. Korkein oikeus totesi, että oikeudenkäymiskaaren säätämismuutoksessa lakivaliokunta oli antanut mietinnön, mutta perustuslakivaliokunta ei ollut käsitellyt säännöksen perustuslainmukaisuutta eikä suhdetta ihmisoikeusvelvoitteisiin; näin ollen perustuslakivaliokunta ei ollut ottanut sellaista kantaa, jolla olisi ollut merkitystä ilmeisyyden kriteeriä arvioitaessa. Korkein oikeus katsoi, että valituksen sillensä jättäminen oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 29 §:n ja 26 luvun 20 §:n 1 momentin nojalla oli ilmeisessä ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 c kohdan ja perustuslain 21 §:n kanssa, jolloin säännökset tuli jättää ratkaisussa soveltamatta. Korkein oikeus katsoi myös, että kiireelliset lainsäädäntötoimet olisivat tarpeellisia sellaisten tilanteiden huomioon ottamiseksi, joissa asianosaisen henkilökohtainen poissaolo johtaa tilanteisiin, joissa oikeudenkäyntiä uuden tulkinnan mukaan tulisi jatkaa asiamiehen välityksellä.

Helsingin HAO 4.8.2015 15/0615/2

Helsingin hallinto-oikeuden tapauksessa 4.8.2015 15/0615/2 oli kyse asumisaikasäännöksen soveltamisesta samaa sukupuolta oleviin ulkomaalaisiin, jotka halusivat rekisteröidä parisuhteensa, ja tämän säännöksen ristiriidasta perustuslain kanssa. Tapauksessa Vietnamin kansalaiset olivat hakeneet rekisteröidyn parisuhteen esteiden tutkintaa, mutta vain toinen oli asunut Suomessa rekisteröidystä parisuhteesta annetussa laissa parisuhteen rekisteröimiseksi edellytetyn kahden vuoden ajan. Parisuhdelain esitöiden perusteella ei ilmennyt perusteita sille, että muille kuin Suomen kansalaisille olisi kahden vuoden asumisaikaedellytystä. Myöskään avioliiton solmimiselle ei ollut tällaista asumisaikaedellytystä. Hallinto-oikeus totesi, ettei perustuslakivaliokunta ollut hallituksen esityksestä parisuhdelain mukaisesti antamassaan lausunnossa käsitellyt asumisaikaedellytystä tai sen perustuslainmukaisuutta. Hallinto-oikeuden mukaan henkilö asetettiin erilaiseen asemaan ilman hyväksyttävää perustetta sukupuolisen suuntautumisen perusteella. Hallinto-oikeus totesi parisuhdelain säännöksen olevan ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 6 §:n 2 momentin kanssa, jolloin se täytyi jättää tapauksessa soveltamatta.

KHO 2018:85

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2018:85 oli kyse taksinkuljettajan ajoluvasta. Taksinkuljettaja oli erehdyksessä ajanut noin viiden kilometrin matkan kevytkuorma-autoksi rekisteröidyllä ajoneuvolla, vaikka hänellä oli vain henkilöauton ja pakettiauton kuljettamiseen oikeuttava ajokortti. Taksinkuljettaja oli syöllistynyt ajoneuvon kuljettamiseen oikeudetta, jolloin taksinkuljettajien ammatipätevyydestä annetun lain mukaan syntyi ehdoton este ajoluvan saamiselle, koska kyse oli ajoluvan hakemista edeltäneen viiden vuoden aikana tapahtuneesta oikeudetta ajamisesta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tällainen elinkeinovapauden rajoittaminen eli perustuslain 18 §:ssä turvatun oikeuden rajoittaminen ei ollut välttämätön toisen perusoikeuden takaamiseksi eli liikenne- ja asiakasturvallisuuden saavuttamiseksi, joten säännös oli jätettävä soveltamatta sen ollessa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että koska taksinkuljettajan ammattipätevyydestä annetun lain säännös oli ehdoton, ei sitä ollut mahdollista tulkita perusoikeusmyönteisesti, vaan asiaa oli arvioitava perustuslain etusijasäännöksen avulla.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että perustuslakivaliokunta ei ollut käsitellyt kyseessä olevan sääntelyn perustuslainmukaisuutta, koska taksinkuljettajan ammattipätevyydestä tehdystä hallituksen esityksestä (HE 39/2009 vp) ei ollut pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Perustuslakivaliokunta oli lausunut hallituksen esityksestä liikennekaareksi (HE 161/2016 vp), joka johti liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) säätämiseen. Kuitenkaan hallituksen esitykseen, josta perustuslakivaliokunta oli antanut lausuntonsa (PeVL 46/2016 vp), ei sisältynyt ehdotonta estettä ajoluvan saamiselle koskevaa säännöstä. Näin ollen tapauksessa kyseessä olevan tilanteen sääntelyn perustuslainmukaisuudesta ei ollut perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Korkein hallinto-oikeus totesi myös, ettei juuri tällaista kysymystä koskevaa kahden perusoikeuden välistä tilannetta koskevaa merkityksellistä aikaisempaa oikeuskäytäntöä (erityisesti EIT:n oikeuskäytäntöä, jonka avulla ilmeisen ristiriidan olemassaolo on voitu usein todeta) ollut. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että taksinkuljettajan lupahakemuksen hylkääminen silloin kun se on tehty eli kahden vuoden ja seitsemän kuukauden jälkeen taksinkuljettajan syöllistymiseen oikeudetta ajamiseen poikkeuksellisissa olosuhteissa, ei ollut ollut tarpeen asiakkaiden tai muiden tienkäyttäjien turvallisuuden varmistami-

seksi eikä taksinkuljettajan elinkeinonvapauden rajoittamista voitu pitää välttämättömänä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Taksinkuljettajan ammattipätevyydestä annetun lain säännös oli ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Kyseessä oli äänestysratkaisu, jossa eri mieltä olevan jäsenen mukaan kyseessä oli oikeudellisesti tulkinnanvarainen tilanne, jolloin tuomioistuin ei voi turvautua perustuslain 106 §:n soveltamiseen.

Helsingin HO 1.2.2018 112

Helsingin hovioikeuden tapauksessa 1.2.2018 112 oli kysymys haudan avaamisesta oikeusgeneettisen tutkimuksen tekemiseksi isyyden vahvistamista varten. Valittaja oli syntynyt avioliiton ulkopuolella vuonna 1966 ja vuonna 2016 noston kanteen isyyden vahvistamiseksi, koska oletettu isä ei ollut tunnustanut isyyttään. Vuonna 2016 hän oli ollut haudattuna jo 33 vuotta. Tuomioistuin arvioi oliko haudan avaaminen ja DNA-näytteen ottaminen haudatusta henkilöstä tarpeellista isyyden selvittämiseksi. Tässä arvioissa oli otettava huomioon omaa identiteettiään selvittävän henkilön perus- ja ihmisoikeudet. Oikeusgeneettisestä isyystutkimuksesta annetun lain (378/2005) sanamuoto oli ehdoton ja yksiselitteinen: sen mukaan haudatusta henkilöstä ei ollut mahdollista ottaa näytettä, vaan tutkimus oli otettava aiemmin otetusta näytteestä, jollaista ei kuitenkaan tässä tapauksessa ollut käytettävissä. Lain ehdoton ja yksiselitteinen sanamuoto ei jättänyt sijaa perusoikeusmyönteiselle tulkinnalle, joten tuomioistuimen oli arvioitava kysymystä perustuslain 106 §:n perusteella.

Hovioikeus käsitteli ratkaisussaan ihmisoikeusvelvoitteen ja lain välistä ristiriitaa, jollaisessa tilanteessa, jos asiaa ei voida tulkinnan keinoin ratkaista, on ensiksikin arvioitava, merkitseekö ihmisoikeusvelvoitteen vastaisuus myös perustuslain vastaisuutta ja toiseksi, onko perustuslainvastaisuus ilmeistä. Hovioikeus totesi Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoittavan kansallisella tasolla turvattavan mahdollisuus biologisen syntyperän selvittämiseen ja oikeudelliseen toteuttamiseen. Hovioikeus toi esille muutaman Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksen ja otti perustelunsa pohjaksi EIT:n tapauksen Jäggi v. Sveitsi ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan. Hovioikeus totesi, että se tulkitsi perustuslain yksityiselämän suojaa koskevaa 10 §:ää ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisesti, jolloin oli olemassa ristiriita oikeusgeneettisestä isyystutkimuksesta annetun lain säännöksen ja perustuslain kanssa. Yksityiselämän suojan osalta hovioikeus viittasi perustuslakivaliokunnan keinoalkuisen hedelmöityksen ja adoptiota koskevan lainsäädännön yhteydessä antamiin lausuntoihin, joiden mukaan henkilön tiedonsaantioikeus omasta syntyperästä on välttämätöntä (PeVL 59/2002 vp, PeVL 16/2006 ja PeVL 15/2011 vp). Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ollut antanut lausuntoaan oikeusgeneettisestä isyystutkimuksesta annetusta laista. Henkilöllä ei itsestään riippumattomista syistä ollut ollut mahdollisuutta toteuttaa yksityiselämän suojaan sisältyvää oikeuttaan saada biologinen syntyperänsä oikeusteitse selvitettyksi. Tuomioistuin totesi, että oikeusgeneettisestä isyystutkimuksesta annetun lain säännös oli perustuslain 106 §:n mukaisesti ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, ja näin ollen haudan avaamista tutkittavan näytteen ottamista varten koskeva kielto oli jätettävä tapauksessa soveltamatta.

Helsingin HO 23.2.2018 108226

Helsingin hovioikeuden ratkaisussa 23.2.2018 108226 oli kyse henkilön vapauttamisesta asevelvollisuuden ja siviilipalveluksen suorittamisesta. Käsiteltäväksi tuli Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain (645/1985) niin kutsutun vapautuslain, soveltaminen ja kysymys sen ristiriidasta perustuslain kanssa. Henkilö oli kieltäytynyt siviilipalveluksen suorittamisesta vakavien omantunnon syiden perusteella. Hänelle oli vaadittu vankeusrangaistusta kieltäytymisen vuoksi, sillä hän ei ollut vakaumukseltaan Jehovan todistaja, joita vapautus ainoastaan koski. Perustuslakivaliokunta ei ollut antanut lausuntoa nimenomaisesti siitä, miten asevelvollisuudesta tai siviilipalveluksesta kieltäytymistä koskevaa rangaistussäännöstä on sovellettava, jos henkilö vetoaa siihen, ettei häntä voi asettaa erilaiseen asemaan Jehovan todistajien kanssa oman vakaumuksensa perusteella. Perustuslakivaliokunta ei ollut myöskään lausunut vapautuslain hyväksyttävyydestä suhteessa Suomen velvoittaviin ihmisoikeussitoumuksiin. Hovioikeus tarkasteli perusteellisesti yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltä koskevaa kansallista sääntelyä. Hovioikeus käsittelee myös ihmisoikeusveloitteita sekä kattavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja muiden elinten oikeuskäytäntöä etenkin ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauden sekä syrjinnän kiellon osalta. Hovioikeus katsoi, että henkilön rangaistukseen tuomitseminen merkitsisi perustuslaissa kiellettyä syrjivää kohtelua suhteessa Jehovan todistajiin ja oli siten ristiriidassa perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja 2 momentissa tarkoitetun syrjintäkiellon kanssa, kun näitä säännöksiä tulkittiin yhdessä Suomea velvoittavien ihmisoikeusveloitteiden kanssa. Ristiriita oli perustuslain 106 §:n tarkoittamalla tavalla ilmeinen. Tähän arvioon ei vaikuttanut se, että Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annettu laki oli säädetty perustuslainsäätämismääräyksessä. Kyseessä oli äänestysratkaisu vahvennetussa kokouksessa, jossa vähemmistön mielestä tapauksessa ei ollut perustuslakivaliokunnan omaksumien kriteerien perusteella edellytyksiä päätyä siihen, että tuomioistuin voisi poikkeuslakimenettelystä huolimatta arvioida asiaa perustuslain 106 §:n perusteella. Vähemmistö perusteli kantaansa sillä, että vapautuslaki oli kuitenkin säädetty aikanaan perustuslainsäätämismääräyksessä ja lakia säädettäessä eduskunta oli hyväksynyt laista aiheutuvan erilaisen kohtelun.

IHMISOIKEUSKESKUS
MÄNNISKORÄTTSCENTRET
HUMAN RIGHTS CENTRE



00102 Eduskunta, Helsinki
www.ihmisoikeuskeskus.fi

00102 Riksdagen, Helsingfors
www.manniskorattscentret.fi