

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja nro 189

MARTIN SCHEININ

IHMISOIKEUDET SUOMEN OIKEUDESSA

Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmis-
oikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä
ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta
Suomen oikeusjärjestyksessä

HUMAN RIGHTS IN FINNISH LAW

A Study in Constitutional Law of the Domestic Validity of
International Human Rights Treaties and the Applicability
of Human and Constitutional Rights in the Finnish Legal
Order

With an English Summary

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

Jyväskylä 1991. Gummerus Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-121-9

ISSN 0356-7206

VI. IHMISOIKEUS- JA PERUSOIKEUSNORMIEN VAIKUTUS LAINSÄÄTÄJÄN TOIMINNASSA

1. Suomen perusoikeusjärjestelmästä ja sen muutostendensseistä

Perusoikeussäännösten ja ylipäätään perustuslainsäännösten vaikutus *lainsäätäjän* toiminnassa on Suomen valtiosäännön erityispiirteiden johdosta suomalaisen valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen ydinalue.¹ Sen piiriin kuuluvat ainakin *Esko Riepulan* (1973), *Mikael Hidénin* (1974; ks. myös Hidén 1971), *Teuvo Pohjola* (1980) ja *Antero Jyrängin* (1989) monografiat. Teemalla on myös huomattava osuus *Kauko Sipposen* (1965) väitöskirjassa ja *Paavo Kastarin* (1972) perusoikeusteoksessa, minkä lisäksi *Veli-Pekka Viljasen* viime vuosien tuotannosta (1987, 1988, 1988a, 1990, 1990a, 1991) on muodostumassa perusoikeussäännösten oikeudellisen vaikutuksen taustaa, nykytilaa ja kehitystendenssejä analysoiva kokonaisuus. Niin ikään on syytä mainita *Heikki Karapuu* kirjoitukset (erityisesti suomalaista perusoikeusparadigmaa arvioiva Karapuu 1986) sekä *Pekka Lämsinevan* (1991) tuore artikkeli eduskunnan perustuslakivaliokunnasta.

Valtiosääntöoikeudellisessa käytännössä teema on ollut vielä tutkimustakin keskeisemmässä asemassa: perustuslakien tärkeimmän tulkitsijan, eduskunnan perustuslakivaliokunnan työstä valtaosan muodostaa eduskunnan käsiteltävinä olevien lakiehdotusten arviointi perustuslakien säännöksiä, korostetusti perusoikeussäännöksiä vasten.

Karapuu on tiivistänyt vallitsevan mutta jo väistymässä olevan suomalaisen perusoikeusparadigman siten, että sen "ehkä keskeisin elementti" on perusoikeuksien mieltäminen valtion velvoittamiseksi passiivisuuteen. Paradigmaan kuuluu myös, että perusoikeussäännöksistä huolimatta valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n tarkoittamassa menettelyssä säädetyllä poikkeuslailla "voidaan säätää mitä tahansa" (ks. tarkemmin Karapuu 1986 s. 72-73, missä eritellään myös perusoikeusparadigman muita osia). Vaikka hallitusmuodon perusoikeussäännökset kirjoitettiin Ranskan vallankumouksen traditiota seuraavaa kollektiivista vapauskäsitystä ilmentävinä eli lailla toteutettavina ja myös lailla rajoitettavina, perusoikeudet on tulkittu yhdysvaltalaisen perustuslakitradition mukaisesti tavallisen lainsäätäjän toimintavapauden rajoituksina.²

Tämän tutkimuksen edellisessä pääluvussa on tarkasteltu perusoikeussäännösten toistaiseksi varsin vähäistä vaikutusta tuomioistuinten ja muiden lakia soveltavien viranomaisten ratkaisuissa. Perusoikeussäännösten kärki on Suomessa kohdistunut lainsäätäjään, ja suomalaisen poikkeuslakijärjestelmän vuoksi niiden antama suoja on tällöinkin ollut korostetun *muodollis-*

1 Erityispiirteillä tarkoitan kahden pääperustuslakimme loppusäännösten ja valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n tarkoittamaa poikkeuslakimenettelyä ja hallitusmuodon 92 §:n säännöksestä johdettua tuomioistuihin kohdistuvaa lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen kieltoa.

2 Karapuu 1986 s. 115; ks. myös Viljanen 1991 s. 528-529; Tuori 1990 s. 272-276; Perusoikeustyöryhmän muistio 1982 s. 17; Hidén 1971 s. 18-19; Jyränki 1968 s. 978-979; Merikoski 1932 ja Ely 1980 s. 89-90.

ta, lakien oikeaan säätämisyjärjestykseen kohdistuvaa (muodollisen ja aineellisen perustuslain-suojan käsitteistä ks. Jyräki 1984, erityisesti s. 296 sekä Länsineva 1991 s. 281-282 ja Tuori 1990 s. 274-275).

Riepula ja Hidén esittivät kumpikin 1970-luvun alkupuolella ilmestyneissä monografiatutkimuksissaan kriittisen arvion suomalaisen perusoikeusjärjestelmän muodollisesta luonteesta. Edellinen kirjoitti:

"Koska Suomessa ei ole ainoatakaan perustuslain säännöstä, josta ei voitaisi määräämuotoisesti (VJ 67 §) poiketa, johtaa tämä automaattisesti perustuslakikontrollin painottumiseen preventiivisen normivalvonnan alueelle. Ja vieläkin enemmän: koko perustuslakikontrollista tulee meillä ensisijaisesti säätämisyjärjestyskontrollia" (Riepula 1973 s. 36-37, korostus Riepulalla).

Vastaavasti Hidén (1974 s. 335-336) tiivisti: "Lain säätämisessä noudatettava *menettely* on muodostunut perustuslakien noudattamisessa liian hallitsevaksi kysymykseksi. Perustuslainmukaisuudessa olisi syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että säännösten *sisältö* on mahdollisimman hyvin sopusoinnussa perustuslakien kanssa."

Muodollisen perustuslainsuojan tyyppitilanteessa eduskunnan perustuslakivaliokunta tyytyy lausumaan vain siitä, missä järjestyksessä tietty lakiehdotus on käsiteltävä eduskunnassa (ks. Länsineva 1991 s. 273-274 ja Riepula 1973 s. 355). Suuri osa valtiosääntöoikeudellisesta kirjallisuudesta on keskittynyt tähän ongelmaan, erityisesti rajanvetoon valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n tarkoittaman tavallisen lain käsittelyjärjestyksen ja valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n tarkoittaman perustuslainsäätämisyjärjestyksen välillä.

Perustuslakivaliokunta on 1980-luvun kuluessa kuitenkin vähin erin irtaantunut puhtaan muodollisesta perustuslakikontrollista (Viljanen 1990 s. 230; Länsineva 1991 s. 282).³ Jyräki eritteli vuonna 1984 järjestetyssä valiokunnan seminaarissa silloisia tendenssejä aineellisen perusoikeussuojan suuntaan viitaten muun muassa mahdollisuuksiin *muuttaa lakiehdotusta, luopua siitä* tai ohjata lain soveltajia valitsemaan *perustuslain mukainen laintulkinta* (Jyräki 1984 s. 294-295).⁴

Perusoikeuksien aineelliseen suojaan kuuluu myös pyrkimys *rajoittaa perusoikeuspoikkeus mahdollisimman suppeaksi* silloinkin, kun lakiehdotus hyväksytään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (Länsineva 1991 s. 282; ks. myös PeVL 5/1981 vp.). Tähän pyrkimykseen on saatanut liittyä perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttävien säännösten erottaminen erilliseksi lakiehdotukseksi (ks. PeVL 13/1985 vp.). Jo perusoikeussäännöksistä poikkeavien lainkohtien huolellinen yksilöinti säätämisyvaiheessa on omiaan tehostamaan perusoikeuksien aineellista suojaa estämällä tulkinnat, joiden mukaan vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttämisestä seuraisi mahdollisuus soveltaa lakia yleisesti perustuslaista poikkeavana (ks. Hidén 1974 s. 72; Jyräki 1989 s. 512; Viljanen 1990 s. 229; Länsineva 1991 s. 282-284; esimerkkinä jälleen PeVL 13/1985 vp.).

Aineellista perusoikeussuojaa edustavat myös perustuslakivaliokunnan ehdotukset lakiehdotuksen *muuttamisesta* paremmin perusoikeussäännöstä vastaavasti. Tällainen ehdotus voi-

3 Kehitys on epäilemättä yhteydessä perustuslakivaliokunnan toiminnassa 1970-luvun alusta jatkuneeseen kehitykseen, jonka muita piirteitä ovat Viljasen (1990 s. 229-230) esittämän luettelon mukaan lausuntojen laajeneminen ja yksityiskohtaistuminen, omaisuudensuojapainotuksen lieveneminen, tulkintalinjojen johdonmukaistuminen ja asiantuntijoiden kuulemisen monipuolistuminen. Tämän perusoikeussuojaa vahvistavan kehityslinjan alkupisteenä voidaan pitää lentokenttien turvallisuustarkastuksiin liittyntä lausuntoa PeVL 2/1971 vp. Kuten Hidén (1974 s. 73) toteaa, tuossa lausunnossa ei kiinnitetty huomiota perusoikeuksien aineelliseen suojaan esimerkiksi siten, että lain sisältö olisi pyritty muuttamaan perusoikeuksia mahdollisimman vähän rajoittavaksi.

4 Vrt. kuitenkin Jyräki 1991 s. 174 (alaviite 43), missä Jyräki näyttää peräytyvän perustuslainmukaisen laintulkinnan ajatuksesta.

daan kytkeä muodolliseen suojaan asettamalla perustuslakivaliokunnan lausunnon päättävässä ponnassa sen seuraaminen ehdoksi tavallisen lain käsittelyjärjestykselle (ks. esimerkiksi PeVL 4/1984 vp.). Mutta 1980-luvun kuluessa valiokunta on kasvavassa määrin ehdottanut perusoikeuden toteutumista edistäviä muutoksia myös silloin, kun niillä ei ole ollut vaikutusta sääätämisenjärjestysvalintaan.⁵ Esimerkiksi valtion virkamieslaista antamassaan lausunnossa (PeVL 13/1985 vp.) perustuslakivaliokunta katsoi perusoikeussäännöksiin tukeutuen olevan "aiheellista selvittää" eräitä lakiehdotuksen kohtia. Yhdistyslakia koskevassa lausunnossa (PeVL 6/1988 vp.) esitettiin useita varsin yksityiskohtaisia lausumia lakiehdotuksen muuttamisen tarpeesta melko jyrkin ilmaisin⁶ huolimatta siitä, että lausunto päättyi varauksettomaan kannanottoon tavallisen lain käsittelyjärjestyksestä. Niin sanottua esitutkintapakettia koskeneessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi:

"Perustuslakivaliokunta korostaa sitä, että perusoikeuksia ei pidä sanonnallisestikaan kaventaa säännöksissä enempää kuin on välttämätöntä. Tässä suhteessa valiokunta esittää vielä yleisesti harkittavaksi, olisiko säännöksiä mahdollista täsmentää suhteuttamalla ne paremmin esimerkiksi käsillä olevan rikoksen laatuun" (PeVL 4/1986 vp.).

Perustuslakivaliokunta on 1980-luvulla useissa lausunnoissaan ohjannut lainsoveltajia perustuslainmukaisen laintulkinnan suuntaan. Tässä suhteessa Veli-Pekka Viljanen (1990 s. 204) pitää erityisen merkittävänä valiokunnan lausuntoa yhdistyslakiehdotuksesta (PeVL 6/1988 vp.⁷; ks. myös Viljanen 1990 s. 231-232 ja siinä mainitut PeVL 16/1982 vp., PeVL 2/1986 vp. ja PeVL 17/1982 vp.).⁸ Viljanen tiivistää (s. 232-233) perustuslakivaliokunnan tähänastisen käytännön kahteen teesiin. Toisaalta valiokunta puoltaa perustuslain, erityisesti perusoikeuksien vaikutusta tavallisen lain tulkinnassa. Toisaalta pelkkä mahdollisuus tulkita lakia perustuslainvastaisesti ei välttämättä edellytä vaikeutetun sääätämisenjärjestyksen käyttämistä.

On jossain määrin paradoksaalista, että samassa lausunnossa, jossa perustuslakivaliokunta on selkeimmin ohjannut lakia soveltavia viranomaisia perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan, se korostaa rajoja hallituksen esityksen perustelujen lainsoveltajia ohjaavalle vaikutukselle:

"Esityksen perusteluissa on eräin kohdin annettu tulkintaa ja käytäntöä ohjaamaan joitakin suosituksia, joiden osalta on hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin johdosta kysyttävä, olisiko perusteluissa käsiteltävistä seikoista säädettävä lailla" (PeVL 6/1988 vp.).

En pidä paradoksia voittamattomana. Perusoikeudet ovat oikeusjärjestykseen kuuluvia normeja, jotka on otettava huomioon tavallisia lakeja sovellettaessa. Ongelmallista ei ole sekään, että eduskunnan perustuslakivaliokunta lakiehdotusta käsitellessään

⁵ Erottelun tärkeyttä korostaa Lämsineva 1991 s. 282. Ks. esimerkiksi PeVL 2/1986 vp., jossa nimenomaisesti korostettiin ettei perustuslakivaliokunnan puoltama "täydellisempi sääntely" sinänsä vaikuttanut sääätämisenjärjestyksratkaisuun.

⁶ Esimerkiksi: "valiokunnan mielestä poistettava", "sanontaa tarkistettava", "arveluttava".

⁷ Lausunnossa valiokunta "korostaa sitä periaatetta, että viranomaisten tulee tulkita kaikkia perusoikeuden käyttöä koskevia säännöksiä perusoikeusmyönteisesti".

⁸ Viidennen pääluvun alussa olen viitannut anomaliaksi luonnehdittavaan kannanottoon lausunnossa PeVL 13/1985 vp., josta on luettavissa jopa perustuslain *etusija* tavalliseen lakiin nähden soveltamistilanteessa. Ks. myös PeVL 11/1990 vp.: "Edellä mainituin tavoin ymmärrettyä ei 12 § ole valiokunnan käsityksen mukaan ongelmallinen sen pääsäännön kannalta, ettei perusoikeuksista säätämistä tule delegoida. Valiokunnan mielestä tulisi kuitenkin harkita säännöksen täsmentämistä siten, että laista ilmenee rajoitusten lyhyt voimassaolo." Ks. niin ikään PeVL 7/1981 vp.: "Lakiehdotuksen 41 §:n säännöstä on poikkeuksena hallitusmuodon 11 §:stä tulkittava ahtaasti, joten säännös ei anna asianomaisille sosiaaliviranomaisille laillista perustetta mihinkään muuhun kuin säännöksessä nimenomaan mainittuun toimenpiteeseen ja säännöksessä nimenomaan mainituin edellytyksin."

kiinnittää asiaan huomiota. Sen sijaan pidän problemaattisena Jyrängin ehdottamaa perustuslainmukaisen laintulkinnan soveltutusta, jossa perustuslakivaliokunta lakia säädettäessä yksilöisi osan lain tulkintavaihtoehtoista perustuslainvastaisiksi (ks. Jyräki 1984 s. 294-295 sekä PeVL 16/1983 vp. ja PeVL 11/1989 vp.). Tällaiseen menettelyyn liittyy samoja ongelma kuin hallituksen esityksen perusteluissa ”säättämiseen”, minkä vuoksi kuvatussa tilanteessa olisi asianmukaisempaa muuttaa itse lakiehdotusta.⁹

Perustuslakivaliokunta onkin saattanut ehdottaa perusoikeuksien merkitystä ja erityistä suojaa korostavan säännöksen sisällyttämistä lakiin, tähdentäen tällaisen säännöksen merkitystä muun muassa virkamiesten koulutuksessa ja valtuuksien käytön jälkivalvonnassa (PeVL 4/1986 vp.). Valmiuslain (1080/91) 8 §:n säännökseen lisättiin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVL 10/1990 vp.) lain soveltajiin kohdistuva välttämättömyyskriteeri lain tarkoittamien toimivaltuuksien käytössä. Hallituksen esityksessä asiaa oli korostettu vain säännösehdotuksen perusteluissa. Ks. myös PeVL 12/1982 vp. ja PeVL 13/1982 vp.

Perusoikeuksien aineelliseen suojaan liittyy myös valtiovallan *suojuvelvollisuus* tai yleisemmin velvollisuus *positiivisin toimenpitein* edistää perusoikeuksien toteutumista. Perinteisesti suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa on korostettu perusoikeuksien negatiivista luonnetta, *status negativus* -aspektia (ks. Merikoski 1932, Hidén 1971 s. 10-11 ja 17 sekä tradition yhteydestä *Georg Jellinekin* statusteoriaan Jyräki 1987 s. 1 ja 15-18).¹⁰ Eräät suomalaisen perusoikeusjärjestelmän tärkeimmistä haasteista liittyvät kuitenkin TSS-oikeuksiin (Karapuu 1986 s. 72-73) ja niiden yhteydessä painottuvaan *status positivus* -ulottuvuuteen (ks. Jyräki 1989 s. 544-545; Viljanen 1990a s. 259).

Valtiovallan suojuvelvollisuus ja positiiviset toimintavelvoitteet ovat aktualisoituneet 1980-luvun perustuslainmukaisessa hallitusmuodon nykyisen perusoikeusluettelon vapausoikeuspainotteisuudesta huolimatta.¹¹ Viljanen (1990a s. 249-250) on kiinnittänyt huomiota erityisesti atomivastuulain muutoksen yhteydessä esitettyyn perustuslakivaliokunnan vähemmistön kantaan (erilävi mielipide/PeVL 7/1989 vp.), jossa hallitusmuodon 6.1 §:n säännöksestä johdettiin lainsäätäjän velvollisuus aktiivisin toimin suojata säännöksen tarkoittamia perusoikeuksia. ”Lievennettyä versiona” suojuvelvollisuus on Viljasen (1990a s. 260) mukaan elänyt itse perustuslakivaliokunnankin kannanotoissa ennen muuta perusoikeuksien välisissä *kolliisiotilanteissa*. Esimerkiksi pakkokeinolain (450/87) säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta arvioi seuraavasti säännösehdotusta henkilön velvollisuudesta alistua kokeeseen hänen nauttiansa alkoholin tai muun huumaaavan aineen toteamiseksi:

”Ehdotettujen säännösten tarkoittaman velvollisuuden avulla pyritään ylläpitämään ja parantamaan liikenneturvallisuutta ehkäisemällä ajoneuvon kuljettaminen säännöksessä tarkoitettun aineen alaisena. Tämä pyrkimys liittyy viime kädessä hallitusmuodon 6 §:ssä turvattuun hengen suojaan. Kysymyksessä on näin ollen hyväksyttävä ja yhteiskunnallisesti tärkeä peruste säätää lakiehdotuksen tarkoittama velvollisuus” (PeVL 4/1986 vp., ks. myös PeVL 7/1981 vp. ja PeVL 4/1987 vp.).

⁹ Näin perustuslakivaliokunta menetteli lausunnossaan PeVL 16/1983 vp. Valiokunta arvioi säännösehdotuksen kahta tulkintavaihtoehtoa: Tavalla A ”tulkittuna ja sovellettuna kyseinen säännös ei olisi hallitusmuodon 11 §:n mukainen”, kun taas tavalla B ”tulkittuna ja sovellettuna lakiehdotuksen 20 §:n säännös hallituksen esittämässä muodossa ei loukkaa hallitusmuodon 11 §:ssä kansalaisille turvattuja oikeuksia.” Lausunto jatkui: ”Asianmukaisinta kuitenkin olisi, että perustuslakivaliokunnan edellä säännöksen johdosta esittämät huomautukset otettaisiin huomioon jo säädöstekstissä”. Ks. myös PeVL 6/1989 vp.

¹⁰ Jellinekin statusteoriasta ja sen kritiikistä ks. myös Alexy 1986 s. 229-248.

¹¹ Ks. Viljanen 1990a, Lämsineva 1991 s. 282 ja valtiovallan velvollisuudesta suojata perusoikeuksia myös toisten yksityisten taholta tulevilta loukkauksilta Viljanen 1988a.

Perustuslakivaliokunta on myös saattanut ehdottaa lakiehdotuksen muuttamista, jotta tietty perusoikeus toteutuisi käytännössä paremmin (Viljanen 1990a s. 261 ja PeVL 2/1986 vp.). Sen sijaan suomalainen lainsäädäntöhistoria "ei juuri tuntene" esimerkkejä lainsäädäntöhankkeeseen ryhtymisestä nimenomaisesti perinteisten vapausoikeuksien suojaamiseksi (Viljanen 1990a s. 259, missä kuitenkin viitataan vuoden 1906 kansalaisvapausperustuslain toteuttamiseen liittyneisiin lainsäädäntöhankkeisiin).¹²

Tärkein esimerkki perusoikeussäännösten lainsäätäjää velvoittavasta vaikutuksesta uuden lainsäädännön aikaansaamiseen liittyy hallitusmuodon 6.2 §:n (laissa 592/72) säännökseen työvoiman suojasta. Viime vuosikymmenen kuluessa perustuslakivaliokunta esitti useaan otteeseen kantansa vanhan työllisyyslain (946/71) yhteensopimattomuudesta oikeuden työhön takaavan perustuslainsäädännön kanssa ja edellytti perustuslainsäädännöstä vastaavan uuden työllisyyslain säätämistä (ks. PeVM 10/1980 vp., PeVL 4/1984 vp., PeVM 9/1985 vp.¹³ sekä Karapuu 1989 s. 507-519 ja Viljanen 1990a s. 259). Työllisyyslain (275/87) ja hallitusmuodon 6.2 §:n välisen suhteen arvioinnissa on sittemmin ajankohtaistunut myös niin sanottu *huonontamis-* tai *heikentämiskielto* eräänä aineellisen perusoikeussuojan ulottuvuutena (ks. PeVL 2/1987 vp.; Karapuu 1989 s. 515; Viljanen 1990a s. 260).¹⁴

Eduskuntakäytännöstä on esitettävissä muitakin tapauksia, joissa eduskunnan perustuslakivaliokunta on erityisesti eduskunnalle annettujen kertomusten käsittelyn yhteydessä johtanut perusoikeussäännöksistä valtiovallan positiivisia toimimisvelvoitteita.

Esimerkiksi oikeuskanslerin vuodelta 1979 antaman kertomuksen käsittelyssä annettuun perustuslakivaliokunnan kahden sivun mittaiseen mietintöön (PeVM 30/1980 vp.) sisältyy kolme tällaista lausumaa. Ne osoittavat positiivisia toimintavelvoitteita voitavan johtaa yhtä hyvin TSS-tyyppisistä kuin vapausoikeustyyppisistä perusoikeussäännöksistä.

1) Valtiopäiväjärjestyksen 4 ja 6 §:n perusoikeussäännöksiin nimenomaisesti viittamatta valiokunta lausui olevan "välttämätöntä ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin, jotta vaalisalaisuus pienillä äänestysalueilla voidaan turvata myös varsinaisina vaalipäivinä samalla kuitenkin vaikeuttamatta äänestäjien tosiasiallisia osallistumismahdollisuuksia. Valiokunta katsoo, että hallituksen tulisi valmistella ja antaa eduskunnalle tarvittavat muutosehdotukset niin ajoissa, että ne ovat sovellettavissa seuraavissa säännönmukaisissa vaaleissa" (ks. myös toivomusaloitteen TA 3/1988 vp. johdosta hyväksytty PeVM 4/1988 vp.).

2) "Hallitusmuodon 10 §:n kansalaisille takaaman yhdistymisvapauden toteutumiseksi asianmukaisella tavalla on tärkeää, että yhdistyslainsäädännön uudistamista valmistellaan ja yhdistysten rekisteröimisen teknisiä edellytyksiä kehitetään tehokkaasti tavoitteena nykyaikaisen yhdistys- ja järjestötoiminnan asianmukainen turvaaminen."

3) Erään oikeuskanslerin antaman lausunnon johdosta perustuslakivaliokunta viittasi aiempaan kannanottoonsa (PeVM 10/1980 vp.) oikeutta työhön koskevan perustuslainsäädännön velvoittavuudesta: "Valiokunta totesi kantanaan, että nykyisen työllisyyslain tavoitteet ja keinot eivät ole sopuossuussa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin kanssa. Tämän vuoksi valiokunta piti kiireellisenä tehtävänä uuden työllisyyslain sää-

¹² Esimerkkinä positiivisia toimimisvelvoitteita koskevan käytännön kehittymättömyydestä ennen 1980-lukua voidaan mainita PeVL 8/1961 vp.: vaikka perustuslakivaliokunta ilmaisi silloin voimassa olleen radiolain (8/27) olevan sisällöltään perustuslainvastainen, kannanotto ei edes kohtuullisessa ajassa johtanut lainsäädäntötoimenpiteisiin.

¹³ Ks. myös työllisyyslain säätämiseen liittyvä PeVL 14/1986 vp.

¹⁴ Ks. myös Perusoikeustyöryhmän muistio (1982 s. 12), missä käytetään *perustuslaillisen toimeläsiannon* käsitettä kuvaamaan tilannetta, jossa perusoikeussäännös velvoittaa asteittain edistämään oikeuden turvaamista lainsäädännön keinoin ja muillakin tavoin.

tämistä, jonka lähtökohdaksi oli otettava hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin valtiovalle asettama velvollisuus täystyöllisyyden saavuttamisesta ja ylläpitämisestä.”

Vaikka lakien säätäminen on oikeusnormien asettamista, se on samalla lainsäätäjän työtä ohjaavien oikeusnormien soveltamista (Kelsen 1968 s. 252).¹⁵ Suomessakin on sinänsä kiistatonta, että perustuslain perusoikeussäännökset *velvoittavat oikeudellisesti* eduskuntaa ja muita lainsäädäntövallan käyttäjiä.¹⁶ Perusoikeudet rajoittavat siten eduskunnan vapautta määrätä uusien lakien sisällöstä esimerkiksi yhteiskuntapoliittisin perustein (Viljanen 1990 s. 254; Lämsineva 1991 s. 283; Tuori 1990 s. 272-280).¹⁷

2. Ihmisoikeusnormien velvoittavuus suhteessa lainsäätäjään

Toistaiseksi perusteellisin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuma ihmisoikeusnormien vaikutuksesta lainsäädäntömenettelyssä sisältyy vuoden 1982 valtiopäivillä annettuun lausuntoon lasten päivähoiton kasvatustavoitteista (PeVL 12/1982 vp.):

”Perustuslakivaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset eivät voi sinänsä täydentää ja selventää hallitusmuodon säännösten sisältöä. Hallitusmuodon säännösten tulkinnan lähtökohdaksi ei siten voida ottaa niiden ja kansainvälisten sopimusten sisällöllistä vastaavuutta. Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten sisältö ja hallitusmuodon sisältö ovat toisistaan erilliset. Näiden säännösten syntymistapa, muuttamismahdollisuus ja niistä poikkeamisvalta ovat oikeudellisesti eri tasolla. Hallitusmuodon perusoikeussäännöksen antama suoja voi olla suppeampaa tai laajempaa kuin kansainvälisen sopimuksen säännöksen tarkoittama suoja. Merkittävää on myös, että hallitusmuodon säännösten tulkinta ja soveltaminen on täysin riippuvainen Suomen omien valtielimien ratkaisuista, joilla on vain hyvin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa kansainvälisten sopimusten säännösten tulkintaan ja soveltamiseen. Hallitusmuodon ja kansainvälisten sopimusten erillisyyteen kuuluu myös, että tietyn lakiehdotuksen ristiriitaisuus hallitusmuodon kanssa voidaan poistaa myös säätämällä lakiehdotus poikkeuslakina. Vastaavasti jonkin säännösehdotuksen ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee aina kansainvälisen veloitteen rikkomista siitä riippumatta, missä säätämisyjärjestyksessä asianomainen säännösehdotus on Suomessa käsitelty.”

Lainaus tarjoaa kiinnekohdat kolmen erillisen kysymyksen tarkastelulle: Sitovatko ihmisoikeussopimukset tai ylipäätään kansainväliset sopimukset eduskuntaa? Mikä on perusoikeus-

¹⁵ Vrt. Aarnio (1991 s. 75), jonka mukaan käsite ”lainsäätäjän oikeuslähde” on ”käsitteellinen sekaannus”, koska lainsäätäjä käyttää ”perustuslain suomaa suvereenia valtaa”. Aarnio kuitenkin jatkaa, että lainsäätäjän työtä konkreettisesti hankkeessa ”rajoittavat monet reunaehdot, kuten... normatiiviset rajoitukset (esimerkiksi perustuslaki)”.

¹⁶ Kun perusoikeussäännösten nojalla harjoitettavassa lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonnassa on kysymys lainsäätäjään kohdistuvien oikeusnormien soveltamisesta, sitä olisi mahdollista analysoida säännöt/periaatteet -luokittelun avulla. Tässä yhteydessä tydyn viittaamaan jäljempänä esitettävään ihmisoikeusnormeja koskevaan vastaavaan tarkasteluun, Alexyn (1986) perusoikeusteoriaan sekä Hidénin (1971 s. 101-106) esittämään erittelyyn lakiehdotuksen säätämisyjärjestysharkinnassa huomioon otettavista tekijöistä.

¹⁷ Ks. myös Pohjolainen 1980, missä kantavana teemana on kritiikki perusoikeussäännösten vaikutuksiin eduskunnan lainsäädäntövallan rajoituksena. Ks. erityisesti s. 237-238, 250-251, 256 ja 274-275, missä muiden tutkijoiden omaisuudensuojakritiikkiin viitaten todetaan mm.: ”Tämän tutkimuksen perusteella ei perusoikeuksilla tässä suhteessa ole mainittavaa eroa. Kaikilla niillä perusoikeuksilla, joita on pidetty lainsäätäjää sitovana, on ollut pääasiassa olevia oloja vakaannuttava ja säilyttävä merkitys.” Viime vuosina Jyräki näyttää lähentyneen Pohjolaisen kantaa, ks. Jyräki 1989 s. 544-545.

suojan ja ihmisoikeussuojan välinen suhde? Millä tavoin ihmisoikeusnormit otetaan huomioon lainsäädäntömenettelyssä?

2.1. Onko eduskunta Suomen kansainvälisten sopimusten sitoma?

Lainatussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei suoranaisesti todeta kansainvälisten sopimusten velvoittavan eduskuntaa. Myöskään Suomen perustuslait eivät nimenomaisesti ilmaise tällaista normia. Suomen valtion puolesta tehdyt kansainväliset sopimukset – joiden tekemiseen eduskunta on useissa tapauksissa antanut suostumuksensa – velvoittavat kansainvälisoikeudellisina normeina Suomen valtiota. Tämän velvoitteen kohdistuminen yhteen tai useampaan valtioon tai viranomaisiin on periaatteessa Suomen valtiosääntöoikeuden kysymys. Kansainvälinen oikeus sisältää *pacta sunt servanda* -maksimin, jolla on toisessa pääluvussa tarkastellut negatiivinen ja positiivinen ulottuvuutensa¹⁸. Jo tämä kansainvälisoikeudellinen ”sopimukset on pidettävä” -normi antaa vähintäänkin välillistä tukea sopimusvelvoitteiden kohdistumiselle – kirjoitetun valtiosäännön vaietta – kaikkiin niihin valtiolimiiniin, joilla on itsenäistä valtiollisen tason päätösvaltaa. Perustuslait sääntelevät eri valtiolinten välistä toimivallanjakoa edellyttäen säännönmukaisesti kansanedustuslaitoksen osallistuvan ainakin tärkeimpien oikeusnormien asettamiseen. Jos tietty kansainvälisoikeudellinen velvoite on valtiosäännön mukaan toteutettavissa vain kansanedustuslaitoksen päätöksellä, tästä järjestelystä voidaan johtaa kirjoittamaton valtiosääntönormi parlamentin velvollisuudesta myötävaikuttaa valtion kansainvälisoikeudellisen velvoitteen toteutumiseen.

Kaarlo Kaira (1932 s. 311) esitti seuraavan presumtion:

”... on lähtökohdaksi tietenkin otettava... sääntö, että valtiosopimukset velvoittaessaan valtiota sitovat itsenäisesti valtiovaltaa käyttäviä poliittisia valtiolimiiniä, ellei muuta ilmene valtiosäännöstä”. Kaira jatkoi:

”Tämä sääntö pitää mielestämme paikkansa myöskin eduskuntaan nähden. Emme ole löytäneet valtiosäännöstämme mitään, mikä olisi tätä käsitystä vastaan. Päinvastoin sen yleinen rakenne on tämän tulkinnan puolella. Kun valtio juridisena henkilönä ei voi toimia muutoin kuin sen toimielinten kautta, on sopimuksen, joka velvoittaa valtiota, katsottava kohdistuvan siihen valtiolimeeniin, jolla eräissä kohdin on korkein ratkaiseva valtiovaltaa käyttö, meidän valtiosääntömme mukaan kansaneduskuntaan.” (s. 311-312)

Kairaa seuraten Antero Jyränki (1978 s. 247) toteaa kansainvälisten sopimusten velvoitteiden kohdistuvan ”valtion niihin toimielimiin, joilla on oikeus edustaa Suomea kansainvälisissä suhteissa (*ius repraesentationis*) ja/tai joiden toimivaltaan kuuluu huolehtiminen siitä, että velvoitteen sisältö tulee viranomaisia ja kansalaisia välittömästi sitovaksi ja pysyy sellaisena (transformaatiovalta). Tällaisia toimielimiä ovat eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto sekä pääministeri ja ulkoasiainministeri”. Jyränki jatkaa nimenomaisesti eduskunnan asemasta:

¹⁸ Ks. kansainvälistä valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32-33/80) 26 ja 27 artikla. Ensin mainittu määräys ilmaisee yleisen *pacta sunt servanda* -maksimin, ja jälkimmäinen sen negatiivisen ulottuvuuden: ”Osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle...”. Positiivinen ulottuvuus, valtion velvollisuus huolehtia oman oikeusjärjestyksensä vastaavuudesta sopimusmääräysten kanssa, ei ole saanut erillistä ilmausta Wienin yleissopimuksessa (ks. Drzewicki 1990 s. 2-3), mutta se voidaan johtaa 26 artiklan loppuosasta: ”Jokainen voimassa oleva valtiosopimus on sen osapuolia sitova, ja se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä” (korostus tässä).

"Sanotusta seuraa, että valtiosopimus, jossa Suomi on osallisena ja joka on asianmukaisella tavalla tullut kansainvälisesti voimaan, sitoo muiden organien ohessa myös eduskuntaa esimerkiksi siten, että eduskunta on velvollinen muuttamaan lainsäädäntötoimin sopimuksen sisällön osaksi valtiosisäistä oikeutta ja velvollinen pidättymään sopimuksen kanssa ristiriidassa olevan lainsäädännön hyväksymisestä."

Heikki Karapuu (1988a s. 35-36) on konkretisoinut näitä kannanottoja toteamalla, että kansainvälisestä oikeudesta suoraan aiheutuu tasavallan presidenttiin kohdistuva velvollisuus olla antamatta ihmisoikeussopimuksen vastaista lakiesitystä eduskunnalle, eduskunnan puhemieheen kohdistuva velvollisuus olla sallimatta tällaisen esityksen käsittelyä, eduskuntaan kohdistuva velvollisuus olla hyväksymättä esitystä ja presidenttiin kohdistuva velvollisuus palauttaa eduskunnan mahdollisesti hyväksymä lakiehdotus eduskuntaan.

Vastaväittäjänsä kritiikin (ks. Björkstén 1932) johdosta Kaira aikoinaan täsmensi kantaansa kansainvälisen oikeuden välittömästä kohdistumisesta. Artikkelissaan *Valtiosopimusten välittömästä oikeusvaikutuksesta Suomen oikeuden mukaan* Kaira kohdisti sopimusten välittömän (voimaansaattamisesta riippumattoman, ks. Kaira 1933 s. 54) sitovuuden tiettyjen *valtioelinten* sijasta tiettyyn *toimintaan*, nimittäin kaikkiin lainsäädäntötoimintaan¹⁹ osallistuviin tahoihin (s. 73-75) ja lisäksi eduskuntaan budjettivallan käytössä (s. 72, 75 ja 78-79).

Kumpikaan Kairan rajausta ei välttämättä ole täysin onnistunut. Ne kuitenkin auttavat sen arvioinnissa, mitä tarkoittaa eduskunnan "sidonnaisuus" kansainvälisiin sopimuksiin. Oman käsitykseni mukaan asia voidaan ilmaista esimerkiksi siten, että eduskunnalla Suomen ylimpänä valtioelimenä on Suomen valtiosääntöön sisältyvään kirjoittamattomaan normiin perustuva velvollisuus *myötävaikuttaa* Suomen kansainvälisten velvoitteiden toteuttamiseen. Tässä velvollisuudessa ei ole kysymys yksittäisten sopimusmääräysten "soveltamisesta" vaan yleisluonteisemmasta sidonnaisuudesta sopimusvelvoitteisiin sellaisina kuin ne kullakin hetkellä ovat kansainvälisen oikeuden tasolla voimassa (ks. myös Kaira 1933 s. 74). Eduskunnan sidonnaisuutta kansainvälisiin sopimuksiin voidaan siten luonnehtia esimerkiksi *implementointi- tai täytäntöönpanovelvollisuudeksi*. Tällainen velvollisuus on ulotettavissa laajemmallekin kuin vain ylimpiin valtioelimiin, mikä on mielestäni Kairan jälkimmäisen (1933) kriteeristön tärkein anti. Toisaalta sitä ei ole syytä rajoittaa tiettyihin päätöksenteon muotoihin (lainsäädäntö ja budjetti), vaikka epäilemättä yleisen implementointivelvollisuuden tärkeimmät ulottuvuudet käytännössä ilmenevät Kairan tarkoittamissa päätöksentekomuodoissa.²⁰

Tarkastellessaan suoraan allekirjoittamisella Suomea velvoittaviksi tulevia kansainvälisiä sopimuksia Ilkka Saraviita (1989 s. 356) on käyttänyt samankaltaista luonnehdintaa. Hänen mukaansa "valtiojohto (myös eduskunta) on kansainvälisoikeudellisesti velvollinen varmistamaan sopimuksen valtiosisäisen toteutumisen"²¹ Nimenomaisesti Suomen ihmisoikeusvelvoitteita käsitellessään Saraviita (1978 s. 231) on lisäksi todennut, ettei niistä voida poiketa edes perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Jo lainattu eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 12/1982 vp.) ilmaisee välillisesti eduskunnan olevan kansainvälisten sopimusten sitoma. Nimenomainen kannanotto

¹⁹ Kaira (1933 s. 69 ja 71) käytti käsitettä laajassa merkityksessä, viittaamaan eri asteisten oikeusnormien asettamiseen ja voimassa pitämiseen.

²⁰ Implementointivelvollisuus kohdistuu mielestäni esimerkiksi sellaiseen ylimpien valtioelinten toimintaan, joka koskee suhteita toisiin valtioihin. Vaikka kysymys ei ole oikeusnormien asettamisesta eikä soveltamisesta, Suomen solmimista ihmisoikeussopimuksista saattaa seurata esimerkiksi presidenttiin kohdistuvia velvoitteita.

²¹ Lainausta seuraa Saraviidan tarkastelun kohteena olevaan erityistilanteeseen liittyvä varaus "ellei kysymyksessä ole Wienin valtiosopimuksessa tarkoitettu kiistaton toimivallan ylitys".

on esitetty ainakin ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) käsittelyssä: "valiokunta korostaa ihmisoikeussopimusten merkitystä ja sitä, että eduskunta on lainsäädäntötyössään sidottu Suomen tekemiin kansainvälisiin sopimuksiin" (UaVL 2/1990 vp.).²²

Pidän selvänä, että Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset sitovat myös eduskuntaa yleisen implementointi- tai täytäntöönpanovelvollisuuden muodossa. Velvoittavuus on luonteeltaan oikeudellista, mistä syystä sitä eritellään jäljempänä *sääntövaikutuksen* ja *periaatevaikutuksen* käsitteiden avulla. Eduskunta voi tietysti ottaa esimerkiksi lainsäädäntöratkaisujen sisällössä huomioon myös Suomea kansainvälisoikeudellisesti velvoittamattomia ihmisoikeusnormeja, mistä syystä jäljempänä tukeudutaan myös *standardivaikutuksen* käsitteeseen.

Kansainväliset sopimukset velvoittavat eduskuntaa riippumatta siitä, missä järjestyksessä ne on saatettu valtionsisäisesti voimaan.²³ Kansainvälisoikeudelliset velvoitteet kohdistuvat ilman voimaansaattamissäädöksen välitystäkin lainsäädäntövallan käyttöön. Eräs tapa luonnehtia asetelmaa on sanoa, että kansainvälisen sopimuksen velvoittavuus suhteessa lainsäätäjään määräytyy "monistisen" mallin mukaisesti. Tarkkaan ottaen sopimusten velvoittavuus esimerkiksi suhteessa eduskuntaan ei kuitenkaan määräydy suoraan (yksin) kansainvälisen oikeuden tasolla vaan on seurausta myös Suomen omasta valtiosäännöstä. Osa kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanon edellyttämistä toimista ovat mahdollisia vain eduskunnan myötävaikutuksella. Eduskunnan sidonnaisuus kansainvälisiin sopimuksiin voidaan siten johtaa valtiosäännön kokonaisuudesta, vaikka sitä ei ole nimenomaisena säännöksenä kirjoitettu Suomen perustuslakeihin. Näin ymmärrettynä eduskunnan implementointivelvollisuus on selitettävissä myös "dualistisen" mallin mukaisesti.

Kansainvälisten sopimusten lainsäätäjään kohdistuva "monistinen" tai "lähes monistinen" vaikutustapa antaa aiheen suhteellistaa myös *oikeusjärjestyksen* käsite. Lainsäädäntövaltaa käyttäviin valtiolimiini kohdistuu sisällöltään ja rakenteeltaan toisenlainen oikeusjärjestys kuin lakeja soveltaviin viranomaisiin ja muihin lain alaisiin oikeussubjekteihin. Eduskunta valtiolimenä ei ole uusia lakia säätäessään sidottu voimassa olevan lain sisältöön. Sen sijaan kansainväliset sopimukset velvoittavat eduskuntaa valtionsisäisestä voimaansaattamisesta ja konkreettisesta voimaansaattamismuodosta riippumatta.

Kirjoitettujen perustuslakien tasolla eduskunnan sidonnaisuus kansainvälisiin sopimuksiin ilmenee selvimmin hallitusmuodon 33.1 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n säännöksistä. Niiden lähtökohtana on mahdollisuus järjestää kansainvälisin sopimuksin asioita, jotka muutoin kuuluisivat eduskunnan päätösvallan piiriin. Valtiopäiväjärjestyksen 69.2 §:n säännöksessä viitataan nimenomaisesti mahdollisuuteen sitoa varsin pitkälle eduskunnan lainsäädäntövaltaa kansainvälisellä sopimuksella sellaisessakin tapauksessa, jossa sopimusta ei edes voimaansaata lailla. Mainitut säännökset on otettava huomioon muun muassa lainsäädäntövaltaa (HM 2.2 ja 19 §) ja puhemiesen kieltäytymistä (VJ 80 §)²⁴ koskevien perustuslainsäännösten tulkinnassa.

²² Ks. myös PeVM 3/1988 vp.: "Sopimusvelvoitteet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon käytännön lainsäädäntötyössä ja viranomaistoiminnassa" ja "Suomea velvoittaviin ihmisoikeussopimuksiin pitää kiinnittää enenevästi huomiota myös tavanomaisessa lainsäädäntötyössä". Vastaavasti SoVL 1/1988 vp.: TSS-sopimus "on Suomea kansainvälisoikeudellisesti sitova ja se edellyttää muun muassa, että sosiaalilainsäädäntö on sopusoinnussa sopimuksen säännösten kanssa".

²³ Tässä yhteydessä ei ole tarpeen tarkastella erityistapausta Suomen sitoutumisesta ilman eduskunnan myötävaikutusta sopimukseen, joka valtiosäännön mukaan olisi edellyttänyt eduskunnan suostumuksen.

²⁴ Säännöksen mukaan puhemies on velvollinen kieltäytymään esittelemästä muun muassa ehdotusta, joka on vastoin "eduskunnan jo tekemää päätöstä".

Ainoa Suomen perustuslakien tekstistä johdettava vastaväite eduskunnan yleiselle sidonnaisuudelle kansainvälisiin sopimuksiin on esitettävissä valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n säännöksen nojalla. Säännöksen mukaan kansanedustaja on toimessaan velvollinen noudattamaan vain "oikeutta ja totuutta" sekä "perustuslakia" eivätkä "häntä sidos mitkään muut määräykset". Säännös koskee yksittäisen kansanedustajan toimintavapautta eikä sinänsä eduskunnan sidonnaisuutta. Sen nojalla voidaan yrittää perustella kantaa, jonka mukaan kansanedustajalla on oikeus ehdottaa kansainvälisen sopimusvelvoitteen vastaisen lain säätämistä. Tästä ei kuitenkaan seuraa, ettei puhemies voisi VJ 80.1 §:n säännöksen nojalla kieltäytyä ottamasta tällaista ehdotusta äänestykseen. Toisaalta yksittäisen kansanedustajan sidonnaisuus kansainvälisiin sopimuksiin voidaan sisällyttää jo VJ 11 §:ssä käytettyyn "perustuslain" käsitteeseen, jos se tulkitaan viittaukseksi aineellisesti ymmärrettyyn valtiosääntöön kokonaisuudessaan. Tällöin kansanedustaja olisi velvollinen toimessaan noudattamaan eduskunnan lainsäädäntövaltaa koskevia perustuslainsäätönsä sen sisältöisinä kuin ne muun muassa kansainvälisiä sopimuksia koskevien perustuslainsäätönsä vaikutuksen vuoksi ovat, siis tulkittuina perustuslain kokonaisuuden osana. VJ 11 §:n tulkinnasta ks. Tähti 1991, joka kuitenkin ei käsittele säännöksessä käytetyn termin "perustuslaki" merkityssisältöä.

Eduskunnalla ei ole Suomen valtiosäännön sallimaa toimivaltaa säätää kansainvälisten sopimusten kanssa ristiriidassa olevia lakeja. Tätä johtopäätöstä ei muuta se, että Suomen oikeusjärjestys ei sisällä mitään valtiosisäisiä sanktioita, jos eduskunta yhdessä muiden lainsäädäntövalan käyttöön osallistuvien organien kanssa säätäisi maan kansainvälisoikeudellisia sitoumuksia loukkaavan lain.²⁵ Asetelma ei nimittäin poikkea Suomen omien perustuslakien vaikutuksesta. Niidenkin säännökset velvoittavat eduskuntaa, mutta hallitusmuodon 92 §:n säännöksestä johdetun lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen kiellon vuoksi eduskunnan toimivallan ylitykseen ei liity sanktioita. *Wesley Newcomb Hohfeldin* (1978) käsitteistöön tukeutuen asetelma voidaan ilmaista siten, että vaikka suomalaisella lainsäätäjällä on rajaton *power* (valta), sillä on *privilege* (lupa) säätää vain sellaisia lakeja, jotka ovat sopusoinnussa perustuslain ja kansainvälisten sopimusten kanssa.²⁶

2.2. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien erillisyysteesi

Lausunnossa PeVL 12/1982 vp. esitetty kanta kotimaisten perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten erillisyydestä on dramaattisen voimakas. Olen toisessa yhteydessä (Scheinin 1988c s. 81-83) todennut perustuslakivaliokunnan erillisyysteesiä

²⁵ Kansainvälisoikeudelliset sanktiot sen sijaan olisivat mahdollisia, useiden ihmisoikeussopimusten tapauksessa esimerkiksi kansainvälisen valvontaelimen langettava päätös yksilövalituksen johdosta.

²⁶ Hohfeldin käsitteistön hyödyntämisestä suomalaisen lainsäätäjän toimivallan analyysissä ks. Karapuu 1978 s. 130-131 sekä Scheinin 1988 s. 28-31 ja 176 (viite 131), missä todetaan: "Mielestäni Hohfeldin käsitteistö osoittautuu hedelmälliseksi tämänkin ongelman yhteydessä: vaikka tavallisen lainsäätäjän *power* on rajaton, ei voida sanoa että tällä olisi 'oikeus' (luonnollisen kielen merkityksessä) säätää perusoikeuksia loukkaavia lakeja, vaan juuri puuttuvan *privilegen* vuoksi tällainen teko on oikeudenvastainen, joskin samalla tehokas... Pidän toisaalta mahdollisena kehittää Hohfeldin järjestelmää Suomen valtiosäännön kuvaamiseksi siten, että asetelma olisi kolmiosainen: käyttäytymisnormit (*right* ja *privilege*), ensimmäisen asteen kompetenssinormit (*power*₁ ja *immunity*₁ kuvaamassa sallitun toiminnan aluetta) ja toisen asteen kompetenssinormit (ainakin lainsäätäjän *power*₂ kuvaamassa *privilegestä* riippumatonta *poweria*). Voidaan nimittäin täysin mielekkäästi puhua tavallisen lainsäätäjän toimivallasta myös viittaamassa perustuslain salliman toiminnan alueeseen. Tällöin on kuitenkin muistettava, että *power*₁ ei ole peruskäsite, vaan kahden modaliteetin (*privilege* + *power*₂) yhdistelmä. Suomenkieliset termit voisivat olla vaikka yksityisoikeudesta tutut toimivalta (*power*₁) ja kelpoisuus (*power*₂)."