

libera

# Raportti

LOKAKUU 2016

**PAULIINE KOSKELO**  
*Lakien laki, kaikkien laki*

**SAKARI WUOLIJOKI**  
*Perustuslaki yksityisten  
suojana – ei velvoitteena*

**JANNE JUUSELA**  
*Perustuslain periaatteet  
eivät toteudu verotuksessa*



*Profeettavallasta  
perustuslakituomioistuimeen*

**Kenen pitäisi  
tulkita  
perustuslakia**



Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kokous Säätytalossa vuonna 1918

ESIPUHE I

# Perustuslain on oltava jäykän joustava

Posteljoonit saivat suuritöisen homman vuoden 2000 alussa, kun jokaiseen suomalaiseen kotiin jaettiin eduskunnan lähettämä kirje.

Kirjeessä oli paksu sinikantinen vihko, jonka kannessa luki ”Suomen Perustuslaki” sekä ohut vaaleakantinen esite. Sen kannessa luki ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle”.

Kirjoitin tuon esitteen tekstin, ja työtoverini graafikko Pekka Vuori teki siihen piirroksat. Perustuslakiesitteen tekstin tekeminen arvostettujen valtio- ja oikeusoppineiden, kuten Jaakko Nousiaisen ja Mikael Hidénin, valvonnassa oli toimittajanurani huippuhetki.

Uuden, 1. maaliskuuta 2000 voimaan tuleen perustuslain postittaminen jokaiseen kotiin oli eduskunnan komea valtapoliittinen manööveri. Silloinen puhemies Riitta Uosukainen ja pääsihteeri Sepo Tiitinen halusivat tehdä kaikelle kansalle selväksi, että Suomesta tulisi uuden perustuslain myötä parlamentaarinen tasavalta: Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoon-  
tunut eduskunta.

Uusi perustuslaki hyväksyttiin kahdessa eduskunnassa. Molemmilla käsittelykerroilla eduskunta oli lähes yksimielinen. Näin suuri yksimielisyys oli symbolisesti merkittävä saavutus eduskunnalta. Olihan

© 2016 Libera-säätiö  
Liberan julkaisusarja  
Lokakuu 2016

Ajatuspaja Libera  
Sepänkatu 9, 00150 Helsinki  
www.libera.fi

Julkaisija: Libera-säätiö  
Paino: LSB, Helsinki 2016  
ISBN ISBN 978-952-280-057-2 (nidottu)  
ISBN 978-952-280-058-9 (pdf)

vasta parikymmentä vuotta kulunut ajasta, jolloin eduskunnassa oli kiivaasti väitely siitä, pitikö Suomesta tehdä sosialistinen vai ei.

Sittemmin perustuslakia on hieman rukattu, mutta muutokset ovat olleet hienosäätöä. Näin pitääkin olla, sillä perustuslain pitäisi olla ylisukupolvinen, kestää äidiltä ainakin tyttären tyttärelle.

Sekin on tunnustettava, että tänään Suomi on monella tavalla erilainen maa kuin 1990-luvun lopulla, jolloin nykyinen perustuslaki valmisteltiin ja säädettiin. Silloin olimme juuri liittyneet Euroopan unionin jäseniksi ja toivuiimme vuosikymmenen alun lamasta. Talous kasvoi kohisten. Maassa oli voimakas eteenpäinmenon ja avautumisen henki. Nokian johtama jälkiteollinen klusteri tuotti hyvää, jota mieluusti jaettiin.

Syksyllä 2008 kaikki muuttui, vaikka me emme sitä heti uskoneet. Kahdeksan vuotta olemme opiskelleet uutta aikaa, joka on taloudellisesti niukkaa ja poliittisesti nuivaa. Muutos näkyy esimerkiksi keskustelussa perustuslakiin kirjoitetuista perusoikeuksista. Valtiontaloudesta säästöjä etsivät näkevät punaista, kun heille kerrotaan, että kaavaillut säästöt loukkaisivat perusoikeuksia.

Professori Paavo Kastari (1907–1991) luonnehti aikanaan nykyisen perustuslain edeltäjää, Suomen valtiosääntöä, ”jäykän joustavaksi”. Kastarin luonnehdinta sopii mielestäni myös tähän aikaan. Perustuslakiin on kirjattu syvimmat demokratian ja oikeusvaltion periaatteet, joiden suhteen tulee olla jäykkä, periksi antamaton. Joustonvaraa pitää kuitenkin löytyä, kun etsitään kulloiseenkin aikaan sopivia keinoja käyttää kansan edustajilleen antamaa valtakirjaa.

Tulkitsen niin, että tässä julkaisussa pohditaan, miten poliittinen joustonvara (poliittinen näkökulma) ja jäykkyys (ryhdikkyys, oikeudellinen näkökulma) sovitetaan yhteen. Tämä on tunnetusti herkkä mutta myös hyvin ajankohtainen aihealue, koska varsinkin vuonna 2008 alkaneen taantumien aikana on keskusteltu siitä, onko perustuslakivaliokunnan tekemä perustuslain tulkinta joutanut jo liikaa ja näin ryhtynyt palvelemaan kulloisiakin päivänpoliittisia tarkoituksia.

Tätä aihealuetta pohtiessaan kirjoittajat Pauliine Koskelo, Sakari Wuolijoki ja Janne Juusela altistavat itsensä paitsi asialliselle kritiikille myös ennakkoluuloille ja väärinymmärrykselle, joten heille on syytä nostaa hattua.

**Unto Hämäläinen**

Toimittaja, Helsingin Sanomat

ESIPUHE II

# Maallikon perustuslaki- murheet

Perustuslain soveltaminen Suomessa näyttää maallikon silmin monella tavalla puutteelliselta.

Tuomioistuinten kyky valvoa lainsäädännön ja viranomaistoiminnan perustuslaillisuutta on heikko. Yksilön perustuslailliset oikeudet eivät saa Suomessa heikon valvonnan takia riittävää suojaa lainsäätäjältä ja virkakoneistolta. Erityisen ajankohtaiseksi kysymyksen yksilön oikeuksista nostavat käynnissä olevat keskustelut esimerkiksi kokoontumis- ja sananvapauden rajoittamisesta, maahanmuuttajien ja turvanpaikanhakijoiden oikeuksista, yksityisyyden suojasta ja verosuunnittelusta. Yksilön oikeudet kaipaavat puolustamista ja rajojen hakemista.

Samaan aikaan perusoikeuksiin vetoamalla pyritään estämään lakimuutoksia, joiden pitäisi kuulua aivan tavanomaisen poliittisen päätöksenteon piiriin. Tuntuu mahdottomalta uskoa, että vaikkapa viime vuoden aikana ehdotetut varovaiset sosiaaliturvan ja työmarkkinoiden uudistukset olisivat perusoikeuksien vastaisia. Kuitenkin perustuslakiasiantuntijat ovat kyseenalaistaneet niiden perustuslaillisuuden. Maallikon on mahdotonta käsittää, miten ihmeessä lapsilisän

indeksikorotuksissa<sup>1</sup> tai työehtojen paikallisessa sopimisessa<sup>2</sup> voidaan edes nähdä perustuslakiulottuvuus.

On käsittämätöntä ettei perustuslain puitteissa ole mahdollista harjoittaa politiikkaa, joka tähtää esimerkiksi pienempään julkiseen sektoriin, hajautettuihin työmarkkinoihin, alempaan verotukseen tai kannustavampaan sosiaaliturvaan. Maltillinen liberalismi ei voi olla perusoikeuksien vastaista.

Perustuslain pitää toki tarvittaessa toimia lainsäädännön jarruna. Mutta sen tehtävä on suojella ihmisiä mielivallalta ja turvata oikeus perustoimeentuloon, ei estää tavallista poliittista päätöksentekoa ja täysin eurooppalaiseen valtavirtaan kuuluvaa politiikkaa.

Perustuslain ja sen tulkintojen yhteiskunnallisten vaikutusten empiirinen tieteellinen analyysi puuttuu kokonaan Suomesta. Perustuslaki on laki, jolla on vaikutuksia siinä missä muillakin laeilla. On empiirinen kysymys, millaiset tulkinnat todellisuudessa edistävät niitä asioita, joita perustuslailla pyritään edistämään. Perustuslain tulkinnassa pitää olla sija tieteelliselle vaikutusarviointille ja yhteiskuntatieteelliselle analyysille.

Analyysin sijasta vallalla oleva ajattelu tuntuu suosivan perusoikeuksien pyhyden toistelemista. Samalla jätetään huomiotta niiden todelliset vaikutukset, keskinäisistä suhteista tai taloudellisista reunaehdoista. Ilmeiset kysymykset siitä, voiko esimerkiksi työntekijän ”suojelu” itse asiassa aiheuttaa tälle enemmän haittaa kuin hyötyä, jäävät kysymättä. Samoin sen pohtiminen, mitä rajoituksia todellisuus asettaa ihmisten sosiaalisille ja taloudelliselle oikeuksille, tuomitaan tai sitä pidetään yrityksenä rapauttaa perusoikeuksia.

Tällainen ajattelu lähestyy jonkinlaista perusoikeusfundamentalismia, jossa kieltäydytään järkevään yhteiskunnalliseen päätöksentekoon kuuluvasta todellisten vaikutusten tai hyvien ja huonojen puolien pohdinnasta.

Perustuslain tulkinta on ajautunut muutaman akateemisen asiantuntijan monopolioikeudeksi. Eräät poliitikot ovat leikkisästi kutsuneet näitä asiantuntijoita perustuslakiprofeteoiksi. Asiantuntijoiden perustuslakivaliokunnalle antamat lausunnot käytännössä pitkälti määräävät sen, mitä valiokunta katsoo perustuslailliseksi. Valiokunnan menettelytavat eivät takaa samanlaista vastakkaisten näkemysten julkista punnintaa kuin esimerkiksi tuomioistuimen.

<sup>1</sup> <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2015/12/10/pauli-rautiainen-saastolait-lapaisivat-perustuslakivaliokunnan-seulan/>

<sup>2</sup> <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2015/06/08/juha-lavapuro-tuomas-ojanen-hallitusohjelma-ja-perustuslakitippuiko-perustuslaki-pois-prosessikaaviosta/>

Maallikon näkökulmasta näyttääkin siltä, että perustuslakivalvontaan yleisesti ja perustuslakivaliokunnan menettelytapoihin liittyy runsaasti ongelmia. Siksi halusimme osallistua keskusteluun ja julkaista tärkeät ja mielenkiintoiset Pauliine Koskelon, Sakari Wuolijoen ja Janne Juuselan asiantuntijapuheenvuorot sekä Unto Hämäläisen esipuheen.

## Asiantuntijakirjoitusten pohdintaa

**PAULIINE KOSKELO** käsittelee omassa puheenvuorossaan perustuslakivalvonnan kehittämistä yleisesti. Joskus julkisessa keskustelussa tunnutaan ajattelevan, että perustuslain ennakkovalvonta eduskunnassa ja jälkivalvonta tuomioistuimissa ovat toisensa poissulkevia vaihtoehtoja. Koskelo toteaa, että tällainen ajattelu on väärin. Kummankinlaista valvontaa tarvitaan.

Mitä tulee ennakkovalvontaan, perustuslakivaliokunnan menettelytapoja täytyy kehittää. Valiokunnan oma valmistelukoneisto on liian pieni, jotta valiokunta olisi tarpeeksi riippumaton. Erilaisten näkökohtien ja mielipiteiden täytyy tulla paremmin huomioduksi. Samoin asiantuntijoiden joukkoa tulee laajentaa nykyisestä ja näiden välistä vuorovaikutusta valiokunnassa lisätä.

Parannettunakaan valiokunnan toimintaa ei pidä verrata tuomioistuinkäsittelyyn, eikä se voi myöskään korvata tuomioistuinta. Siksi tarvitaan myös jälkivalvontaa.

Myös tätä osaa perustuslakivalvonnasta pitää kehittää. Koskelo toteaa, että ennako- ja jälkikäteisvalvonnan suhde on tullut haasteellisemmaksi. Perustuslain tulkintakysymykset ovat tulleet yhä monimutkaisemmiksi. Tulkinnat ovat nykyisin monin tavoin kytköksissä ylikansalliseen, esimerkiksi EU-lainsäädäntöön.

Perustuslakivaliokunta ei myöskään voi puuttua läheskään kaikkiin lakiehdotuksiin, ja sen toiminnassa on väistämättä muitakin heikkouksia. Nämä liittyvät esimerkiksi valiokunnan kokoonpanoon ja riippuvuuteen ulkopuolisesta asiantuntemuksesta. Siksi perustuslain kannalta kyseenalaista lainsäädäntöä voi syntyä ja pysyä voimassa, ellei jälkivalvontaa kehitetä.

Suomessa tuomioistuimilla on nykyisin vain kapea mahdollisuus puuttua lainsäädännön perustuslain vastaisuuteen. Ne eivät ensinnäkään voi tutkia säädetyn lain perustuslainmukaisuutta ilman konkreettista oikeustapausta. Tuomioistuimet voivat korkeintaan syrjäyttää yksittäistapauksessa perustuslain vastaiseksi toteamansa säännöksen. Tällöinkään säännös ei tule yleisesti sovelluskelvottomaksi, vaan muutos jää lainsäätäjän tehtäväksi.

Koskelan mukaan tuomioistuimet voisivat tehdä sekä nykyisenkaltaista konkreettisiin oikeustapauksiin perustuvaa valvontaa että yleistä lainsäädännön perustuslainmukaisuuden ns. abstraktia arviointia. Yleistä valvontaa harjoittamaan voidaan perustaa erillinen perustuslakituomioistuin, mutta sellainen ei ole välttämätön. Muutos voidaan tehdä myös uskomalla toimivalta perustuslakivalvonnassa nykyiselle ylimmälle tuomioistuimelle. Toisin sanoen korkein oikeus saisi myös perustuslakituomioistuimen tehtäviä.

Omista maallikkohuolistani Koskelon ehdotus ratkaisisi ainakin kaksi. Perustuslakivaliokunnan menettelyjen parantaminen lisäisi ennakkovalvonnan läpinäkyvyyttä ja riippuvuutta pienestä asiantuntijajoukosta. Tuomioistuimissa tapahtuvan jälkikäteisvalvonnan laajentaminen parantaisi tilannetta tältä osin entisestään. Jälkikäteisvalvonnan lisääminen parantaisi varmasti myös kansalaisten mahdollisuutta vedota perustuslaillisiin oikeuksiinsa.

Kaiken kaikkiaan perustuslakivalvonta vahvistuisi, muuttuisi läpinäkyvämmäksi ja lähemmäksi kansainvälisiä käytäntöjä.

**SAKARI WUOLIJON KIRJOITUS** käsittelee perustuslain tunkeutumista yksityisten välisiin suhteisiin. Perinteisessä tulkinnassahan perusoikeudet ovat nimenomaan yksilön oikeuksia julkisen vallan suuntaan.

Wuolijoki toteaa, että koko ajatus perusoikeusajattelun soveltamisesta yksityisten välisiin suhteisiin saattaa kuulostaa aluksi absurdilta. Hän näkee kuitenkin, että merkkejä tällaisesta kehityksestä on olemassa. Tällainen laajentuminen on Wuolijoen mukaan yksi mahdollinen suunta, johon koko ajan laajentuva perusoikeuksien sovellusala voi kehittyä.

Wuolijoki ottaa esimerkiksi yksityisen pysäköinninvalvonnan. Korkein oikeus katsoi, että yksityisalueelle pysäköivä hyväksyy sopimuksen. Sopimukseen kuuluu väärästä pysäköinnistä määrätty valvontamaksu. Maksu ei siis ole sakko tai julkisoikeudellinen pysäköintimaksu, vaan yksityiseen sopimukseen perustuva maksu.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli kuitenkin samaan aikaan yksityistä pysäköinninvalvontaa ja päätyi toiseen ratkaisuun. Valiokunta piti pysäköintiin liittyvän valvontamaksun määräämistä merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jota ei voida antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.

Tuntuu itsestään selvältä, että omalla tontillaan saa asettaa pysäköinnille haluamiaan ehtoja. Kenenkään ei ole pakko pysäköidä toisen tontille, jos ehdot eivät miellytä. Wuolijoki toteaa, että tapaus on oiva osoitus siitä sekavuudesta, johon perustuslain soveltaminen yksityisten välisiin suhteisiin voi johtaa. Valiokunnan tulkinnan mu-

kaan toisen tontille saisi pysäköidä miten tahtoo, koska yksityinen pysäköinninvalvonta olisi perustuslain vastaista. Wuolijoki pitääkin mahdollista yksityisten välisen suhteiden perustuslaillistumista vahingollisena kehityksenä.

Wuolijoen mukaan perusoikeudet eivät velvoita, eikä niiden pidä velvoittaa yksityisiä toimijoita. Perusoikeussäännökset on tarkoitettu turvaamaan kansalaisen asemaa suhteessa julkiseen valtaan.

Jos perusoikeudet ulotetaan yksityisten välisiin suhteisiin, se tarkoittaisi että yksityisten tahojen pitäisi ottaa itselleen julkiselle vallalle kuuluvia tehtäviä. Tämä voisi johtaa esimerkiksi siihen, että vaikkapa yksityinen vuokranantaja joutuisi liiketoiminnassaan huolehtimaan vuokralaisten perusoikeudesta asumiseen.

Perustuslain tulkintojen ennakoitavuus on myös heikkoa. Tämä aiheuttaa toki vaikeuksia myös julkista valtaa käytettäessä. Ennustettavuus on kuitenkin vielä tärkeämpää yksityisten välisissä suhteissa. Esimerkiksi elinkeinotoiminta vaikeutuu merkittävästi, ellei toimintaympäristö ole riittävän ennustettava.

Aiemmin esille tuomieni maallikkomurheiden näkökulmasta Wuolijoen kirjoitus liittyy erityisesti työmarkkinoiden sääntelyyn. Tuntuu, että hänen pelkäämänsä kehitys on edennyt jo erittäin pitkälle yksityisten välisen työ sopimusten sääntelyssä.

Työnantajalle on siirtynyt runsaasti julkisen sektorin velvoitteita. Perusoikeus- ja velvollisuusajattelu ovat tunkeutuneet syvälle työmarkkinakeskusteluun. Jopa niin syvälle, että joskus tuntuu kokonaan unohtuvan, että työ sopimukset ovat yksityisten välisiä sopimuksia ja kuuluvat sopimusvapauden piiriin. Juuri tällainen ajattelu on osasy työmarkkinoiden järkipärisen uudistamisen vaikeuteen.

**JANNE JUUSELAN KIRJOITUS** on varmaankin kriittisin. Se on paikka paikoin aika kylmäävää luettavaa. Juusela tiivistää johtopäätöksensä heti alussa. Hänen mukaansa perustuslain tavoitteet ja oikeusvaltion keskeiset periaatteet eivät toteudu suomalaisessa verotuksessa.

Perustuslaissa määrätään, että verovelvollisuuden tulee aina perustua lakiin. Lisäksi perustuslaissa vaaditaan, että kaikessa julkisessa toiminnassa pitää noudattaa tarkasti lakia. Tällä verotuksen laillisuusperiaatteella pyritään suojelemaan yksilöitä veroviranomaisten miellivallalta. Juuselan mukaan verotuksen laillisuusperiaate ei Suomessa toteudu.

Verohallinto on alkanut tulkita veronkiertoon liittyviä lakeja liian laajasti. Lisäksi laajentuneita tulkintoja on sovellettu takautuvasti verotettavien vahingoksi. Esimerkiksi täysin tavanomainen kansainvälinen yritysjärjestely on saatettu tulkita vuosia myöhemmin tehdyssä

tarkastuksessa veronkieroksi. Tämän seurauksena yritykselle on määrätty suuret, korotetut jälkiverot.

Veronkiertosäännösten soveltaminen on Suomessa ainutlaatuisen laajaa Juuselan mukaan. Laillisuusperiaatteen nojalla kuitenkin vain objektiivisesti katsottuna täysin keinotekoisia järjestelyjä voidaan pitää veronkiertona. Yrityksillä pitäisi olla laaja oikeus järjestellä toimintaansa itselleen tarkoituksenmukaisesti.

Juusela korostaa, että oikeusvaltiossa ihmisillä ja yrityksillä on oikeus verosuunnitteluun. Huonosta tai epäjohdonmukaisesta lainsäädännöstä johtuvia verosuunnittelun mahdollisuuksia ei voida paikata veronkiertosääntöjä laillisuusperiaatteen vastaisesti soveltamalla. Juusela näkee laajentuvassa veronkiertosäännösten tulkinnaissa merkkejä populistisesta ajatuksesta, jonka mukaan kaikki verosuunnittelu on pahaa veronkiertoa.

Erityisen ongelmallisena laillisuusnäkökulmasta Juusela pitää verotuksen oikaisumenettelyä. Ensimmäisenä, ja suurten kustannusten vuoksi usein viimeisenä valitusasteena verotuspäätöksissä toimii verotuksen oikaisulautakunta. Juuselan mukaan lautakuntamenettely on ristiiriidassa oikeudenmukaisen muutoksenhaun kanssa.

Syitä on useita. Ensiksi, lautakunta ei ole riippumaton. Asian valmistelee ja esittelee lautakunnalle sama viranomaistaho, joskus jopa sama henkilö, joka on tehnyt alkuperäisen päätöksen. Toiseksi, lautakuntakäsittely on salaista. Oikaisua hakeva ei saa olennaista tietoa tai keskeisiä asiakirjoja oman asiansa käsittelystä. Lautakunta ei myöskään järjestä suullisia käsittelyjä, vaikka näitä yleensä pidetään ensiarvoisen tärkeänä osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

Juusela pitää oikaisulautakuntamenettelyä perustuslain vastaisena, samoin kuin veronkiertosääntöjen laajentunutta ja takautuvaa soveltamista. Hänen käsityksensä mukaan kysymyksessä on oire perustuslakivalvonnan yleisestä heikkoudesta Suomessa.

Esille tuodaan lukijalle jo tutut ongelmat. Poliittisesti valitun, maallikoista koostuvan ja ulkopuolisista asiantuntijoista riippuvaisen perustuslakivaliokunnan ennakkovalvonta on korostetun tärkeässä asemassa. Tuomioistuinten harjoittama jälkikäteisvalvonta taas on hyvin rajoitettua. Perustuslakivaliokunta ei ole puuttunut ongelmallisiin esimerkiksi verotusta koskeviin lakeihin, eivätkä tuomioistuimet ole pystyneet korjaamaan perustuslaillisia ongelmia.

Juusela näkee ainoaksi ratkaisuksi oikeudellisten instituutioiden laajamittaisen uudistamisen. Hänen mukaansa Suomeen olisi saatava kansainvälisten käytäntöjen mukainen perustuslain jälkivalvontajärjestelmä. Tätä varten täytyy perustaa kokonaan uusi perustuslakituomioistuin. Toinen vaihtoehto on antaa korkeimmalle oikeudelle toimi-

valta tulkita lakia perustuslakituomioistuimena. Suositus vaikuttaa siis olevan aika lailla linjassa myös Pauliine Koskelon näkemyksen kanssa.

Juuselan mukaan jo perustuslakituomioistuimen olemassaolo johtaisi siihen, että perustuslakikysymykset otettaisiin nykyistä järjestelmällisemmin huomioon sekä lainsäädännössä että viranomais-toiminnassa.

Juuselan kirjoitus vastaa aika suoraan useimpiin alussa esittämiin maallikkomurheisiin. Perustuslakituomioistuin mahdollistaisi sen, että yksilön olisi helpompi vedota omiin oikeuksiinsa. Avoin tuomioistuinmenettely ratkaisisi vallan keskittymisen pienelle asiantuntijajoukolle. Uskon, että se toisi mukaan myös nykyisin puuttuvaa hyötyjen ja kustannusten punnintaa.

Pidemmällä aikavälillä se saattaisi myös parantaa perustuslakikeskustelun tasoa houkuttelemalla yhteiskunta- ja taloustieteilijöitä tutkimaan perustuslakikysymyksiä. Toivon, että myös tämä julkaisu on osa uudenlaista perustuslakikeskustelua.

### **Heikki Pursiainen**

Toiminnanjohtaja, Ajatuspaja Libera



Pauliine Koskelo on entinen korkeimman oikeuden tuomari ja presidentti.

PAULIINE KOSKELO

# Lakien laki, kaikkien laki

*Perustuslakivalvonnan pääpiirteistä*

**P**erustuslaki on nimensä mukaisesti valtion oikeudellinen perusta. Siinä annetaan tärkeimmät säännöt valtiomuodosta ja valtioelimistä (eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto, tuomioistuimet), niiden tehtävistä ja toimivallasta.

Perustuslakiin on ankkuroitu kansanvalta, valtiolinten välinen valanjako, tuomioistuinten riippumattomuus ja yleinen laillisuusperiaate. Laillisuusperiaatteen mukaan kaikki julkisen vallan käyttö on tarkoin lakiin sidottua.

## **Perustuslaissa luetellaan ihmisten perusoikeudet**

Perustuslaki turvaa demokratian ja oikeusvaltion yhteiskunnan perustana. Perustuslain sanotaan myös olevan lakien laki.

Tämä tarkoittaa sitä, että perustuslaki asettaa paitsi säännöt siitä, miten lainsäädäntövallan käyttö järjestetään, myös sisällölliset rajat ja vaatimukset, joita lakeja säädettäessä tulee noudattaa. Nämä rajat ja vaatimukset ilmenevät erityisesti kaikille turvatuista perusoikeuksista.



Demokraattisen oikeusvaltion olennaisiin piirteisiin kuulukin se, että vallalle on rajat. Vaikka poliittinen parlamentaarinen enemmistö määräävästi päättääkin siitä, miten lainsäädäntövaltaa kulloinkin käytetään, myös tälle enemmistön vallalle on olemassa oikeudelliset rajat. Enemmistöllä ei siten ole täyttä vapautta tehdä mitä haluaa.

**PERUSTUSLAKI ON SEKÄ LAKIEN LAKI** että kaikkien laki Se suojaa myös niiden oikeuksia, joita poliittista määräysvaltaa käyttävä enemmistö ei ehkä olisi valmis turvaamaan. Perustuslaki on kaikkien laki myös siinä mielessä, että erityisesti yksilön perusoikeudet on otettava huomioon kaikessa viranomaistoiminnassa ja julkisen vallan käytössä.

Perustuslain sisältöä leimaa monelta osin sen väistämätön tulkinnanvaraisuus. Perustuslain säännökset ovat yleisluontoisia. Ne vaativat sekä tarkentavaa tulkintaa että eri säännösten keskinäistä yhteensovittamista. Esimerkiksi perusoikeuksille on tyypillistä, että niille annettava sisältö riippuu paljon asiayhteydestä. Sisältö täsmenyy vasta tulkinnan kautta.

Tyypillistä on myös, että yhden perusoikeuden sisältöä joudutaan punnitsemaan vastakkain muiden perusoikeuksien kanssa. Vastakaisten näkökohtien yhteensovitus on siksi usein olennainen osa sitä harkintaa ja punnintaa, jota perustuslain tulkinta ja soveltaminen edellyttää.

Esimerkiksi valtiiovallan velvollisuus turvata kansalaisten elämä ja turvallisuus voi joutua ristipaineisiin yksilön oikeuksien kanssa (viestintäsalaisuus, tietosuojat, kotirauha, vapauden suoja ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti, kokoontumisvapaus). Sananvapaus ja yksityiselämän suoja saattavat olla toisiaan vastakkain. Tai omaisuuden suoja ja vastuu ympäristöstä.

## Perustuslakivalvonnan lajit

### Ennakkovalvonta ja jälkivalvonnan eri muodot

Seuraavaksi annan yleiskuvauksen perustuslakikontrollin eri muodoista. Suomessa painopiste on ennakkovalvonnessa, kun taas jälkivalvonta on kansainvälisessä katsannossa varsin rajoitettua. Suomen tilannetta käsitellään tarkemmin myöhemmissä jaksoissa.

Perustuslain noudattamista lainsäädännössä voidaan ja nykyisen käsityksen mukaan myös täytyy valvoa sekä etukäteen että jälkikäteen. Etukäteiskontrolli tehdään ennen kuin eduskunta päättää ja vahvistaa tulevan lain sisällön. Jälkikäteisvalvonta tapahtuu lain tultua voimaan. Nykyaikaisessa oikeusvaltiossa ennakkovalvonta ja jälkival-

vonta eivät voi olla toistensa vaihtoehtoja. Molemmat ovat välttämättömiä. Ennakkovalvonta on lainsäädännön perustuslaillisen laadun varmistamista itse lainsäädäntöprosessin aikana. Viime kädessä siitä vastaavat eduskunnan omat toimitukset, Suomessa erityisesti perustuslakivaliokunta.

Ennakkovalvonta on luonteeltaan ns. abstraktia kontrollia. Säädetävän lain suhdetta perustuslain vaatimuksiin arvioidaan sen ennalta arvioitujen vaikutusten ja kuviteltujen soveltamistilanteiden valossa. Esimerkiksi poliisin toimivaltuuksista säädettyä joudutaan yleisellä tasolla arvioimaan muun muassa sitä, missä määrin voidaan sallia rajoituksia viestintäsalaisuuteen tai kotirauhaan rikosten selvittämiseksi tai torjumiseksi. Vastaavasti tuomioistuinten menettelysäännöksistä päätettäessä joudutaan yleisellä tasolla arvioimaan, vastaavatko ne oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia.

**JÄLKIKÄTEINEN VALVONTA** voi olla osa normaalia poliittista prosessia, jossa jo säädetty laki havaitaan perustuslain kannalta ongelmalliseksi ja ryhdytään toimiin lain kumoamiseksi tai korjaamiseksi. Tällaisia tilanteita ei nyt ole aihetta enemmälti käsitellä.

Sen sijaan tässä tarkastellaan lainsäädännön perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaa oikeudellisena prosessina. Se on viime kädessä tuomioistuintehtävä.

Myös jälkivalvonta voi olla abstraktia. Siinä tapauksessa jo säädetyn lain perustuslainmukaisuus voidaan saattaa erityisessä menettelyssä tuomioistuimen tutkittavaksi. Seurauksena voi olla, että joltakin osin tai kokonaisuudessaan perustuslain vastaiseksi arvioitu laki voidaan julistaa kyseisiltä osin pätemättömäksi. Ongelman ja asiayhteyden laadusta riippuen tämä voi tapahtua joko välittömästi vaikutuksin tai niin, että laista tulee soveltamiskelvoton, mikäli sitä ei määräajassa korjata perustuslain vaatimusten mukaiseksi.

**TÄLLAISTA JÄLKIVALVONTAA SUOMESSA EI OLE.** Useimmissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa on toisin. Esimerkiksi Saksassa valtiosääntötuomioistuin on hiljattain katsonut osittain perustuslain vastaisiksi muun muassa perintöverolain sekä terrorismin torjuntaa koskevan lain liittovaltion keskusrikospoliisin toimivaltuuksista.

Jälkivalvonta voi myös olla ns. konkreettista kontrollia. Konkreettinen kontrolli tulee ajankohtaiseksi tuomioistuimessa vireillä olevan yksittäisen asian yhteydessä. Tällöin ollaan tilanteessa, jossa asiaa käsiteltäessä tai ratkaistaessa havaitaan, että tapaukseen sovellettavan lain säännöksen suhde perustuslakiin on kyseenalainen. Suomessa on esimerkiksi jouduttu arvioimaan sitä, oliko perustuslain vastaista

soveltaa vuonna 1975 annettua isyyslain siirtymäsäännöstä, joka esti isyyden selvittämisen, kun lapsi oli syntynyt avioliiton ulkopuolella ennen lain voimaantuloa, eikä isyyskannetta ollut nostettu tietystä määräajassa lain voimaantulosta.

Laki sovellettaessa ilmenevät perustuslailliset ongelmat pyritään ensisijaisesti ratkaisemaan tulkintateitse. Lain säännökselle pyritään toisin sanoen antamaan sellainen tulkinta, jonka myötä ristiriita perustuslain kanssa väistyy.

Mikäli tuomioistuin kuitenkin päätyy siihen, että säännös, jota muutoin olisi sovellettava, on ristiriidassa perustuslain kanssa eikä ongelmaa voida ratkaista tulkintateitse, seurausvaikutukset voivat vaihdella. Eri maissa on omaksuttu erilaisia perustuslaillisia järjestelyjä tällaisten tilanteiden varalta.

**TUOMIOISTUIMELLA VOI OLLA TOIMIVALTA** julistaa perustuslain vastaiseksi todettu säännös pätemättömäksi. Tällöin säännöksen soveltamiskelvottomuus ulottuu kaikkiin tapauksiin, joissa sitä muutoin olisi noudatettava. Vaikka kontrollin aiheena on konkreettinen yksittäistapaus, annetun ratkaisun vaikutus voi siten olla vastaava kuin abstraktin kontrollin yhteydessä.

Tällaista valvontaa harjoittaa (abstraktin valvontavallan ohella) esimerkiksi EU-tuomioistuin unionin sekundäärilainsäädännön eli asetusten ja direktiivien suhteen. Niinpä pari vuotta sitten EU-tuomioistuin julisti vuosia aiemmin annetun direktiivin teletunnistietojen säilyttämisestä pätemättömäksi, koska sen katsottiin olevan ristiriidassa unionin perusoikeuskirjan kanssa.

Suomessa vastaavanlaisista jälkikäteistä perustuslain valvontavaltaa ei tuomioistuimilla ole.

Konkreettinen jälkivalvonta voi kuitenkin tapahtua myös siinä muodossa, että tuomioistuin yksittäistapauksessa syrjäyttää perustuslain vastaiseksi todetun säännöksen. Tällöin tuomioistuin jättää perustuslain vastaisen säännöksen soveltamatta, mutta ilman, että tällä ratkaisulla olisi suoraa vaikutusta säännöksen pätevytyteen. Suomessa perustuslaki tuntee ja tunnustaa vain tämän rajoitetun jälkivalvonnan lajin.

Tällainen jälkivalvonta merkitsee siis sitä, että lain säännös pysyy edelleen voimassa, vaikka tuomioistuin on yksittäisessä asiassa todennut sen soveltamiskelvottomaksi. Toimivalta säännöksen kumoamiseen tai muuttamiseen säilyy poliittisilla valtioelimillä eli hallituksella ja eduskunnalla.

**ESIMERKIKSI VUONNA 2015 KORKEIN OIKEUS** katsoi, että erään oikeudenkäymiskaaren säännöksen soveltaminen oli – ottaen Euroopan

ihmisoikeustuomioistuimen omaksuma tulkinta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista – selvästi perustuslain vastaista. Säännös jätettiin soveltamatta. Se on kuitenkin edelleen voimassa. Huolimatta siitä, että samanlaiset tapaukset eivät ole tuomioistumis- sa harvinaisia, korjaaviin lainsäädäntötoimiin ei ole ainakaan toistaiseksi ryhdytty.

Vastaavasti kuin ennakkovalvonta ja jälkivalvonta eivät ole toistensa vaihtoehtoja, myöskään abstrakti ja konkreettinen tuomioistuin- kontrolli eivät ole toistensa vaihtoehtoja niin, että vain jompikumpi olisi valittavana. Monessa oikeusjärjestyksessä on omaksuttu näiden kontrollimuotojen yhdistelmä, jossa ne ovat rinnakkaisia ja täydentävät toisiaan erilaisissa tilanteissa.

## Perustuslakivalvonnan toimivaltajärjestelyt

Edellä on kuvattu sitä, miten perustuslakivalvontaa voidaan harjoittaa. Seuraavassa kuvataan erilaisia käytössä olevia malleja sen suhteen, missä valvonta tapahtuu.

Lain säätämistä edeltävä ennakkovalvonta on osa lain säätämisen prosessia ja kuuluu siitä vastaaville valtioelimille eli Suomessa hallitukselle, joka vastaa lakiesitysten laatimisesta, ja eduskunnalle, joka päättää lakiesitysten hyväksymisestä ja sisällöstä.

Lakien valmistelussa perustuslailliset rajoitukset ja vaatimukset on tietenkin pyrittävä ottamaan huomioon jo varhaisessa vaiheessa. Viime kädessä ennakkovalvonta on yleensä lain sisällöstä päättävän parlamentin varassa. Lain mahdollinen vahvistamisvaihe on ennakkovalvonnan viimeinen etappi.

Edellä kerrotuin tavoin lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta tuomioistuintehtävänä voi käsittää erilaisia kontrollimuotoja ja myös erilaisia toimivaltajärjestelyjä.

Monissa oikeusjärjestyksissä on perustettu erityinen perustuslaki- tuomioistuin jälkivalvonnan eri muotoja varten. Se ei tarkoita, että perustuslakia ei sovellettaisi muissa tuomioistuimissa, vaan että viime kädessä perustuslain tulkintaa ja lakien tai yksittäisten säännösten pätevyyskontrollia koskeva toimivalta on uskottu erityistuomioistuimelle. Silloinkin konkreettinen jälkivalvonta kulkee muiden tuomioistuinten kautta.

### VAIHTOEHTOJA ON KAKSI:

**A)** Avoimissa perustuslain tulkintaa tai lakinormin pätevyyttä koskevissa kysymyksissä tuomioistuimen tulee kääntyä perustuslakituomioistuimen puoleen tuon kysymyksen ratkaisemiseksi;

**B)** Yksittäinen asianosainen voi sellaisessa kysymyksessä itse jatkaa prosessia perustuslakivalituksella.

Molemmat näistä vaihtoehtoista voivat olla käytössä rinnakkain. Näin on esimerkiksi Saksassa. Ranskassa puolestaan on käytössä vain ensin mainittu järjestely.

EU:ssa unionin tuomioistuimen harjoittama unionin lainsäädännön konkreettinen jälkivalvonta tapahtuu puolestaan ennakkoratkaisumenettelyn pohjalta. Tämä tarkoittaa sitä, että kansallinen tuomioistuin lähettää unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi, onko unionin direktiivi tai asetus kokonaan tai osaksi pätemätön, kun siitä herää epäily jossakin käsiteltävänä olevassa asiassa, jossa kyseistä direktiiviä tai asetusta pitäisi soveltaa. Esimerkiksi edellä mainittu teletunnistetietojen säilyttämistä koskevan direktiivin julistaminen pätemättömäksi sai alkunsa siitä, että kahden jäsenvaltion ylin oikeusaste teki asiasta ennakkoratkaisupyynnön.

**ERITYINEN PERUSTUSLAKITUOMIOISTUIN** ei ole välttämättömyys. Jälkivalvonta voidaan järjestää myös yleistoimivaltaisten tuomioistuinten varaan. Näin on esimerkiksi Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Irlannissa sekä naapurimaissamme Norjassa, Tanskassa ja Virossa. Näissä maissa ei ole erityistä perustuslakituomioistuinta. Sen sijaan liittovaltion/valtion ylin tuomioistuin harjoittaa jälkivalvontaa ja voi todeta lain tai säännöksen perustuslain vastaiseksi. Myös EU-tasolla vallitsee vastaava tilanne, sillä unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu muunlaisten asioiden ohella sen ratkaiseminen, ovatko unionin lainsäädännön normit päteviä vai onko jokin normi julistettava pätemättömäksi sen vuoksi, että se on ristiriidassa esimerkiksi unionin perusoikeuskirjan kanssa tai jonkin muun perussopimuksiin sisältyvän määräyksen kanssa.

Kysymys perustuslain tuomioistuinvalvonnan järjestämistavasta ei siis ole muodollista vaan sisällöllistä laatua. Selvää kuitenkin on, että viime kädessä ratkaisuvallan perustuslain tulkinnasta ja lakinormien pätevyydestä tulee olla yhdessä paikassa.

**YHTEISKUNNAN TARVITSEMA OIKEUSVARMUUS** ei kestä tilannetta, jossa kilpailevat instanssit saattavat päätyä saman perustuslakinormin tulkinnassa erilaisiin kantoihin ilman ulospääsyä. Erityinen perustuslakituomioistuin onkin tyyppillinen maissa, joissa tuomioistuinlaitos muutoin on jaettu eri linjoihin. Tällainen linjajako tarkoittaa yleensä sitä, että riita- ja rikosasiat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa, kun taas hallintoasiassa tehtävät valitukset käsitellään erillisissä hallinto-

tuomioistuimissa. Kaikenlaisissa asioissa joudutaan kuitenkin soveltamaan samoja perus- ja ihmisoikeuksia. Yllä mainitut maat, joissa erityistä perustuslakituomioistuinta ei ole, ovat kaikki sellaisia, joissa tuomioistuinlaitos on yksilinjainen.

Perustuslain tulkinta sisältää paljon harkintaa sekä vastakkaisten oikeuksien ja etujen välistä punnintaa. Usein ollaan samalla tekemisissä arvosidonnaisten kysymysten tai suoranaisten arvoristiriitojen kanssa.

Perustuslain tulkintaan liittyy tärkeää yhteiskunnallista vallankäyttöä. Kysymys voi olla kiistanalaisista ja erilaisille näkemyksille tai painotuksille alttiista asioista ja asiayhteyksistä. Oikeudellisten ja poliittisten näkökohtien rajapinta ei aina ole selvä eikä yksiselitteinen.

Kestävien tulkintojen löytäminen vaatii sekä tietämystä perustuslaista että siitä asiayhteydestä ja oikeudellisesta kontekstista, josta kulloinkin on kysymys. Tarvitaan sekä monipuolista asiantuntemusta että perusteellisen käsittelyn turvaavia menettelyjä.

Näistä syistä perustuslakiasioiden päätöksenteossa on usein katsottu tarpeelliseksi omaksua erityistarpeita vastaavat järjestelyt ja menettelyt. Ne koskevat yleensä sekä tuomioistuimen kokoonpanoa, jäsenten valintaa sekä asioiden käsittelyssä noudatettavaa prosessia.

## **Perustuslakivalvonnan tausta Suomessa – perusoikeusajattelun kapeus ja poikkeuslakikäytäntö**

Vuoden 1919 hallitusmuodon eli itsenäisen Suomen ensimmäisen perustuslain aikana kansalaisten perusoikeuksia koskevien säännösten katsottiin kohdistuvan ensisijaisesti lainsäätäjään. Niiden ajateltiin sitovan ja rajoittavan nimenomaan lainsäädäntövallan käyttöä.

Sitä vastoin ei ajateltu, että tuomioistuimille kuuluisi itsenäistä valtaa perusoikeuksien tulkitsijana ja soveltajana, saati valtaa syrjäyttää eduskuntalakien säännöksiä lainkäytössä tai julistaa niitä perustuslain vastaisiksi.

Suomessa ei myöskään ole ollut (eikä ole) erityistä perustuslakituomioistuinta, jolle olisi uskottu viime käden toimivalta ratkaista eduskuntalain pätevyyttä koskevia kysymyksiä.

Hallitusmuodon aikakaudella suomalaisena erikoisuutena oli myös poikkeuslakikäytäntö.

Laki joka ei jossakin suhteessa vastannut perustuslain, etenkin perusoikeussäännösten, vaatimuksia, voitiin kuitenkin säätää, jos se hyväksyttiin samassa vaikeutetussa järjestyksessä kuin itse perustuslaki.

Perustuslain säätämisyjärjestystä käyttäen oli siis mahdollista saattaa voimaan perustuslaista poikkeavia lakeja kajoamatta itse perustuslain sisältöön sinänsä. Vuosikymmenten saatossa poikkeuslakikäytäntö ei lopulta ollut edes erityisen poikkeuksellinen.

**EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN** korostuneen erityisase-man taustalla Suomessa voidaan nähdä kaksi asiaa:

- 1) Yhtäältä asiaan on vaikuttanut hallitusmuodon aikana vallinnut näkemys siitä, että perusoikeussäännökset kohdistuivat lain säätäjään eivätkä lain soveltajaan.
- 2) Toisaalta siihen on vaikuttanut yllä mainittu poikkeuslakikäytäntö. Perustuslakivalvonta keskittyi eduskunnan omaan työhön ja siihen, missä käsittelyjärjestyksessä laki oli säädettävä.

**VUODEN 1995 PERUSOIKEUSUUDISTUKSEN** ja vuoden 2000 perustuslain myötä tilanne on muuttunut. Poikkeuslakikäytännöstä on luovuttu, ja tuomioistuinten rooli perustuslain soveltamisessa on sekä nimenomaisesti tunnustettu että käytännössä omaksuttu.

Perustuslain 74 § nimenomaisesti uskoo perustuslakivaliokunnan tehtäväksi lausunnon antamisen sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tästä huolimatta vielä nykyäänkin perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot niille erityisvaliokunnille, jotka muutoin vastaavat eri ministeriöissä valmisteltujen lakiesitysten käsittelystä, päätetään muodollisesti lausumaan siitä, voidaanko lakiehdotus käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot eivät siis nykyisinkään pääty lausumaan, jossa todettaisiin lakiehdotuksen olevan perustuslain mukainen tai vaihtoehtoisesti kokonaan tai joltakin osin perustuslain vastainen, vaan samoin kuin hallitusmuodon aikana, saada aikaan lausuntojen lopputulemana on kannanotto säätämisyjärjestykseen.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksella haluttiin siis muun ohella aikaansaada muutos siinä, miten perusoikeuksiin suhtaudutaan tuomioistuinten toiminnassa. Vastedes myös lakeja sovellettaessa ja tulkittaessa tuli perusoikeuksista johtuville vaatimuksille antaa merkitystä. Niinpä korostettiin tuomioistuinten tehtävää ja vastuuta siinä, että lakien tulkinnassa otetaan perusoikeudet huomioon ja noudatetaan perusoikeusmyönteisiä tulkintalinjoja.

Aiemmin oli lähdetty siitä, että vastuu lakien perustuslainmukaisuudesta ja samalla vastuu perustuslain tulkinnasta kuului eduskunnalle (joka siis kuitenkin saattoi tarpeen vaatiessa säätää myös

perustuslaista poikkeavia lakeja). Perusoikeusuudistuksessa vastuuta perusoikeuksien toteutumisesta haluttiin laajentaa niin, että tuomioistuinten tulee ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeudet ja huolehtia siitä, että kun lakeja tulkitaan, niitä tulkitaan perusoikeuksia kunnioittaen ja noudattaen.

Perusoikeusuudistus, jolla perusoikeudet modernisoitiin sisällöllisesti ja painotettiin niiden merkitystä sekä lakeja säädettäessä että myös niitä sovellettaessa, toteutettiin jo muutama vuosi ennen perustuslain kokonaisuudistusta. Kun vuonna 2000 säädettiin kokonaan uusi perustuslaki, siinä uskottiin tuomioistuimille lisäksi rajallinen toimivalta ja tehtävä eduskuntalakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnassa.

Perustuslain 106 §:ään otettiin nimenomainen säännös perustuslain etusijasta lainkäytössä. Tämä on tarkoitettu tilanteisiin, joissa jännite eduskuntalain ja perustuslain välillä ei ole ratkaistavissa tulkintateitse, siis antamalla eduskuntalaille perustuslain vaatimuksia vastaava tulkinta.

Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on tuon 106 §:n mukaan annettava etusija perustuslain säännökselle. Kyseessä on tuomioistuimille kuuluva oikeus ja velvollisuus.

**SÄÄNNÖS EDELLYTTÄÄ KONKREETTISTA** jälkivalvontaa muodossa, joka on kahdella tavalla rajattua. Ensimmäkin lain soveltamistilanteessa havaitun ristiriidan tulee olla ilmeinen. Toiseksi ristiriidan toteamisen vaikutus rajoittuu käsiteltävänä olevaan yksittäistapaukseen. Sillä ei ole vaikutusta kyseisen säännöksen pätevyyyteen tai voimassaoloon.

Vaikka esimerkiksi korkein oikeus on todennut lain säännöksen soveltamiskelvottomaksi, koska soveltaminen olisi ristiriidassa perustuslain kanssa, säännös pysyy siis edelleen voimassa. Lainsäädännön korjaustoimet jäävät sen varaan, että poliittiset valtioelimet tarttuvat asiaan. Kunnes niin tapahtuu, perustuslain noudattaminen edellyttää sitä, että tuomioistuimet kaikissa samanlaisissa tilanteissa syrjäyttävät perustuslain kannalta viallisen säännöksen ja kehittävät sen tilalle perustuslain kannalta hyväksyttävän ratkaisun.

## Tuomioistuinten roolin muutos

Perusoikeusuudistuksessa ja uudessa perustuslaissa tunnustettu tuomioistuinten roolin muutos ei ole liittynyt ainoastaan kansalliseen valtiosääntökehitykseen. Se on ollut myös sidoksissa suurempaan oi-

keudelliseen murrokseen. Taustalla on ollut Suomen asemoituminen suhteessa eurooppalaiseen oikeudelliseen, taloudelliseen ja poliittiseen integraatioon.

Suomen liittyessä Euroopan neuvostoon keväällä 1990 sen piirissä laadittu Euroopan ihmisoikeussopimus saatettiin Suomessa lakina voimaan. Sopimuksesta tuli siis sellaisenaan osa kansallista oikeusjärjestystä. Samoin siitä tuli osa tuomioistuimissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Tällöin ei enää olisi ollut kestävää pitäytyä ajatusmallissa, jonka mukaan kansalliset perusoikeussäännökset koskivat ja sitoivat ensisijaisesti lainsäätäjää. Oli johdonmukaista, että niin kansallisessa perustuslaissa omaksutut perusoikeudet kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella voimassa olevat ihmisoikeudetkin olisivat tuomioistuimissa sovellettavaa oikeutta.

Erona näiden välillä kuitenkin on, että ihmisoikeussopimukset ovat kansallisesti voimassa tavallisena lakina, ilman muodollista normitason etusijaa suhteessa eduskuntalakeihin. Perustuslailla taas on tällainen etusija. Tämän eroavuuden merkitystä kuitenkin vähentää se, että ihmisoikeuksien tulkinnat vaikuttavat myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien tulkintaan.

**EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEEN** liittyminen käynnisti myös kansallisen perusoikeussäännösten uudistamisen. Vuonna 1995 voimaan tullessa perusoikeusuudistuksessa pyrittiin muun ohella lähentämään kansallisia perusoikeuksia ihmisoikeussopimusten kanssa siltä osin kuin niissä turvataan samoja oikeuksia. Esimerkiksi perhe-elämän ja yksityiselämän suoja sekä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin saivat perusoikeusuudistuksessa selvemmän nimenomaisen aseman kuin aiemmin.

Suomen liittyminen Euroopan unioniin merkitsi puolestaan kanta- vuodeltaan yleisempää muutosta tuomioistuinten asemaan ja tehtäviin. Tämä johtuu unionioikeuden keskeisistä oikeusperiaatteista, kuten unionioikeuden välittömästä vaikutuksesta ja etusijasta suhteessa kansalliseen oikeuteen. Niiden myötä kansallisten tuomioistuinten tehtävä unionioikeuden soveltamisessa tuli käsittämään myös velvollisuuden valvoa eduskuntalakien yhteensopivuutta unionioikeuden kanssa. Vastaavaa kontrollivaltaa tuomioistuimille ei ollut aiemmin tunnustettu suhteessa kansalliseen perustuslakiin.

Tuomioistuinten tehtävä etusijavalvonnassa tuli siten osaksi kansallista oikeusjärjestystä ensin unionioikeuden perusteella ja unionioikeuden alalla. Tämä tarkoittaa sitä, että jos kotimaisen lain säännös osoittautuu unionioikeuden vastaiseksi, tuomioistuimen on jätettävä kotimainen säännös soveltamatta ja noudatettava sen sijasta unionioi-

keutta. Kotimainen lainsäädäntö ei toisin sanoen voi estää ihmisiä tai yrityksiä pääsemästä niihin oikeuksiin, joita unionioikeus heille antaa.

Vasta uuden perustuslain 106 §:n myötä vastaava toimivalta ulotettiin, tosin ilmeisyysperiaatteen mukaisin rajoituksin, koskemaan perustuslain suhdetta eduskuntalakien säännöksiin niiden soveltamistilanteissa. Tätä on käsitelty edellä. Nykyisin tuomioistuimella on sekä oikeus että velvollisuus antaa etusija perustuslain säännökselle, jos osoittautuu, että tavallisen lain säännöksen soveltaminen johtaisi ilmeiseen ristiriitaan esimerkiksi jonkin perustuslaissa turvattun perusoikeuden kanssa.

## Perusoikeuksien sidokset eurooppalaiseen oikeuteen

Perusoikeuksien sisältö on nykyisin kiinteästi sidoksissa ylikansalliseen oikeuteen. Perusoikeusuudistuksessa kansallisia perusoikeuksia haluttiin nimenomaisesti lähentää kansainvälisesti turvattujen ihmisoikeuksien sisältöön.

Näistä keskeisimmän eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinta määräytyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella.

Ihmisoikeussopimus on peräisin vuodelta 1950, joskin sitä on myöhemmin täydennetty erinäisillä lisäpöytäkirjoilla. Suomi on ollut sidottu ihmisoikeussopimukseen vuodesta 1990 lähtien.

**IHMISOIKEUSSOPIMUS KATTAA** kaikki Euroopan Neuvoston jäsenvaltiot, joita nykyisin on 47. Sopimuksen maantieteellinen soveltamispiiri on siten selvästi laajempi kuin Euroopan unioni.

Euroopan unionissa puolestaan saatettiin vuonna 2009 Lissabonin sopimuksella voimaan unionin perusoikeuskirja. Perusoikeuskirja laadittiin alunperin vuonna 2000. Alkuvaiheessa se ei kuitenkaan ollut muodollisesti sitova, vaan ainoastaan eräänlainen ohjenuora unionilainsäädännön valmistelussa ja tulkinnassa.

Nykyisin perusoikeuskirja on oikeudellisesti sitova osa unionin primäärioikeutta. Se on siis yhtä vahvaa oikeutta kuin unionin perusoikeudet muutoin. Perusoikeuskirjan tulkinnasta, kuten unionioikeuden tulkinnasta yleensäkin, vastaa unionin tuomioistuin.

Perusoikeuskirjaa on noudatettava kaikissa unionioikeuden soveltamisalaa kuuluvissa tilanteissa. Unionioikeus vaikuttaa nykyisin yhä laajemmalti jäsenvaltioiden oikeusjärjestykseen. Toisaalta on myös asiayhteyksiä, joihin unionioikeuden vaikutus ei ulotu. Vastaa-

vasti unionin perusoikeuskirjaa on noudatettava tilanteissa, joissa unionioikeudella on merkitystä, mutta sellaisten asiayhteyksien ulkopuolella se ei sido.

Perus- ja ihmisoikeuksille on siten useita oikeuslähteitä ja tulkinta-auktoriteetteja. Esimerkiksi EU:n jäsenvaltioista kaikki ovat sidottuja sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, jota tulkitaan ihmisoikeustuomioistuimessa Strasbourgissa, että unionin perusoikeuskirjaan, jota tulkitaan unionin tuomioistuimessa Luxemburgissa. Lisäksi niillä on omat kansalliset perusoikeussäännönsä, joita tulkitaan kansallisella tasolla.

Sisällöllisesti näissä eri oikeuslähteissä on paljon yhteistä, mutta myös eroavuuksia. Esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjassa henkilötietojen suoja on nimenomaisesti turvattu erillisenä perusoikeutena yleisen yksityiselämän suojaan koskevan säännöksen lisäksi. Sitä vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, joka on useita vuosikymmeniä vanhempi asiakirja, erillistä tietosuojasäännöstä ei ole, vaan henkilötietojen suoja on kehittynyt tulkinnallisesti yksityiselämän suojan osana.

Perus- ja ihmisoikeuksien muodostama kokonaisuus ei siten ole yksinkertainen. Nimenomaisena tarkoituksena kuitenkin on, että eri lähteisiin perustuvien samojen oikeuksien sisältö olisi keskenään vähintään yhdenmukainen.

Tämä edellyttää kiinteää vuorovaikutusta eri tulkintalähteiden ja tulkitsijoiden kesken. Kansallisia perusoikeuksia tulkittaessa täytyy siis ottaa huomioon sekä ihmisoikeussopimusten tulkinnat että unionin perusoikeuskirjan tulkinnat. Vastaavasti kun ylikansalliset tuomioistuimet tulkitsevat kukin tahollaan omaan toimivaltaansa kuuluvia lähteitä – ihmisoikeussopimusta tai perusoikeuskirjaa – niiden tulee ottaa huomioon toistensa tulkintalinjat. Sovittamattomia ristiriitoja ei saisi syntyä.

Sisällöllisistä kytköksistä seuraa myös, että tulkintojen kehittyminen ja muuttuminen on sidoksissa sekä yhteiskunnallisista olosuhteista esiin nouseviin uusiin kysymyksiin että eri tulkintalähteissä omaksuttuihin kannanottoihin. Perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnat eivät ole staattisia, vaan ajan ja esiin tulevien asioiden myötä kehittyviä. Esimerkiksi tietosuojan alalla tekninen kehitys herättää uusia ongelmia, samoin terrorismin tai muun rikollisuuden torjuntaan liittyvät tarpeet ja paineet.

**UUDET KYSYMYKSET JA TILANTEET** saattavat johtaa uusiin tai toisiin poikkeaviin tulkintoihin eri ajankohtina tai eri asiayhteyksissä. Ennen tai myöhemmin tulee tarve sovittaa niitä yhteen.

Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän eri osat ja niiden tulkitsijat vaikuttavat toisiinsa ja niiden täytyy reagoida keskenään. Yhä useammin

voi käydä niin, että kerran omaksuttuja tulkintoja ja niiden varaan laadittuja lakeja joudutaan myöhemmin arvioimaan uudelleen. Lain säätämisvaiheessa tehdyt ratkaisut eivät välttämättä kestä kriittistä tarkastelua myöhemmissä soveltamistilanteissa tai uusien perusoikeustulkintojen valossa.

## Ennakkovalvonnan ja jälki- valvonnan suhde on aiempaa haasteellisempi

Edellä mainituista syistä perustuslain tulkinnassa ja lainsäädännön perustuslain mukaisuuden arvioinnissa huomioon otettava oikeudellisten sidosten verkosto on entistä mutkikkaampi, monitasoisempi ja muuttuvampi. Tästä seuraa myös, että perustuslakikontrollissa ennakkovalvonnan ja jälki-  
valvonnan suhde on väistämättä aiempaa haasteellisempi.

Ennakkovalvonta ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan rooli siinä ovat olleet hyvin tärkeitä. Ennakkovalvonnan merkitys epäilemättä pysyykin keskeisenä. Sillä on kiistatta omat etunsa.

Ensinnäkin perustuslain tulkinnassa haetaan usein tasapainoa vastakkaisten perusoikeuksien kesken taikka yksilön oikeuksien ja yhteiskunnan vallitsevien arvojen, yhteisten tarpeiden tai yleisen edun välillä.

Juridiikan ja politiikan rajapinnassa on hyödyllistä ja tarpeellista, että yhteensovittamisen vaatima punninta on sekä oikeudellisesti että demokraattisesti ankkuroitua.

Kiperissä kysymyksissä myös jälkikäteisessä oikeudellisessä arvioinnissa saatetaan nimenomaan antaa merkitystä sille, onko tehtyihin ratkaisuihin päädytty perusteellisen ja monipuolisen demokraattisen prosessin sekä vastakkaisten näkökohtien huolellisen punninnan pohjalta. Tästä on esimerkkejä muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Toiseksi lakeja säädettäessä on kysymys kokonaisuuksista. Jos säännösten jokin osan arvioidaan perustuslain vastaiseksi, oikeudellisesti kestävä tasapainon hakemiseksi on usein välttämätöntä arvioida uudelleen ja korjattava myös sääntelyn muita osia.

Ennakkovalvonnan yhteydessä tähän on mahdollista päästä jo ennen kuin lain sisällöstä päätetään ja se saatetaan voimaan. Jälki-  
valvonnessa sitä vastoin voi syntyä tilanteita, joissa yhden säännöksen

toteamisesta perustuslain vastaiseksi aiheutuu muita ongelmia, jotka jäävät sittemmin erikseen ratkaistaviksi.

Abstraktissa jälkivalvonnassa tarve varata lainsäätäjälle uusi harkintamahdollisuus sääntelyn kokonaisuudesta voi puolestaan johtaa siihen, että joudutaan varaamaan määräaika lainsäädännöllisille korjaustoimille ja sallimaan väliaikaisesti perustuslain vastaiseksi todetun lain soveltaminen. Tämä johtuu siitä, että tuomioistuINVALVONNASSA voidaan todeta ja osoittaa laissa olevat perustuslailliset viat, mutta tuomioistuin ei voi ryhtyä lainsäätäjän korvaajaksi. Siksi voi olla välttämätöntä ”sietää” perustuslain vastaiseksi havaittua oikeustilaa jonkin aikaa, kunnes lainsäätaja saa aikaan uuden, perustuslain vaatimukset täyttävän sääntelyn.

**ESIMERKIKSI SAKSASSA PERINTÖVEROLAKI** katsottiin pari vuotta siten jälkivalvonnassa eräiltä osin perustuslain vastaiseksi. Kysymys oli siitä, että yritysomaisuuden perintöverotuksessa sovellettavien säännösten katsottiin suosivan liikaa tällaista omaisuutta periviä ihmisiä verrattuna muunlaisiin perintötilanteisiin. Perustuslakituomioistuin ei tietenkään voinut ryhtyä laatimaan uutta perintöverolakia, vaan antoi liittovaltion hallitukselle kahden vuoden määräajan perustuslain vastaisen säännösten korvaamiseksi uudella. Parhailtaan ongelmana on se, että määräaika on kulunut umpeen, mutta hallitus ei ole asiaan liittyvien poliittisten kiistojen vuoksi kyennyt saamaan aikaan korjaa lakiesitystä.

Kolmas ennakkovalvonnan etu on siinä, että lainsäädäntövallan ja budjettivallan käytön yhteensovittaminen käy silloin paremmin mahdolliseksi. Tosin on sanottava, että ainakin tämä etu on Suomessa nykyisin vallitsevan budjettipolitiikan ja -menettelyjen yhteydessä jäänyt paljolti teoreettiseksi.

Mainitunlaiset periaatteelliset edut eivät kuitenkaan muuta sitä, että ennakkovalvonta ei voi korvata jälkivalvontaa, vaan molempia tarvitaan. Tähän vaikuttavat monet eri tekijät.

Perustuslailliset tulkintakysymykset ovat yhä monitahoisempia ja vaativampia. Kaikkia esiin tulevia ongelmia ja soveltamistilanteita ei kyetä ennakoimaan.

Perustuslakivaliokunnan ennakkovalvonta ei ylipäänsä kata kaikkia lakiehdotuksia. Valiokunnan kapasiteetti on rajallinen, joten kattava valvonta ei olisi käytännössä mahdollistakaan.

Ennakkovalvonnan luonteessa tai prosessissa voi olla sellaisia heikkouksia tai vajeita, jotka väistämättä lisäävät jälkivalvonnan merkitystä. Käytännössä tällaisia vajeita on vaikea välttää. Lisäksi perustuslain tulkinnat ovat nykyisin monin tavoin sidoksissa ylikansalliseen oikeu-

teen ja sen kehitykseen. Kysymyksenasettelut ja arviointiperusteet voivat muuttua tavalla, jota ei ole ennakkovalvonnassa otettu huomioon.

Esimerkiksi vuonna 2008 EU-direktiivin toimeenpanemiseksi annetut kansalliset säännökset televalvontatietojen säilyttämisestä hyväksyttiin perustuslakivaliokunnan ennakkovalvonnassa. Sittemmin vuonna 2014 EU-tuomioistuin julisti kyseisen direktiivin kokonaisuudessaan pätemättömäksi unionin perusoikeuskirjaan nojautuen.

Ennakkovalvonta ei voi riittää oikeutukseksi ylläpitää lainsäädäntöä, joka siinä huomiotta jääneiden näkökohtien valossa ei täytä, tai ei enää täytä, perustuslaillisia vaatimuksia. Käytännössä ei kuitenkaan ole takeita siitä, että lainsäätaja kiiruhtaisi oma-aloitteisesti korjaamaan jälkikäteen todettuja tai ilmenneitä perustuslaillisia ongelmia lainsäädännössä.

Ennakkovalvonta ei siis sulje pois sitä mahdollisuutta, että perustuslain kannalta kyseenalaista lainsäädäntöä voi sekä syntyä että pysyä voimassa. Jälkivalvonnalle ja sen kehittämiseksi on siksi tarvetta.

Lisäksi eräät eurooppalaisen oikeuden erityiset kehityspiirteet on tarpeen ottaa tässä yhteydessä huomioon.

**EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEEN** on mahdollista vedota ihmisoikeustuomioistuimeen tehtävällä valituksella tietyin edellytyksin jo ennen kuin sopimusta loukkaavaa lainsäädäntöä on konkreettisesti sovellettu valittajan omalla kohdalla. Jollei ole käytettävissä kansallista instanssia tai menettelyä, jossa lainsäädännön suhde perus- ja ihmisoikeusvaatimuksiin olisi tutkittavissa, aukko kansallisissa oikeuskeinoissa voi johtaa siihen, että ensimmäinen ja ainoa arviointikanava on ylikansallisella tasolla. Tällainen tilanne ei ole toivottava.

Vastaavasti unionioikeudessa asetetaan yhä selvemmin vaatimuksia, joiden mukaan tehokas oikeussuoja voi edellyttää pääsyä kansalliseen tuomioistuimeen lainsäädännön unionioikeuden mukaisuuden arvioimiseksi ilman, että asianomainen joutuisi ensin rikkomaan kyseistä lainsäädäntöä kyetäkseen haastamaan sen.

Kansallisen jälkivalvonnan nykytilan ajanmukaisuutta ja riittävyyttä on ennemmin tai myöhemmin syytä arvioida uudelleen. Kysymys ei kuitenkaan ole ennakkovalvonnan korvaamisesta, vaan sen täydentämisestä yhteiskunnan jäsenten käytettävissä olevilla oikeuskeinoilla.

## Perustuslakivaliokunnan asema

Perustuslakivaliokunnan roolia ennakkovalvonnassa on toisinaan verrattu ja jopa rinnastettu tuomioistuimen harjoittamaan kontrolliin.

Valiokunnan toiminnassa eivät kuitenkaan täyty mitkään tuomioistuimen tunnusmerkit.

- Valiokunta ei ole asemaltaan eikä kokoonpanoltaan riippumaton päätöksentekijä.
- Sen jäsenistö koostuu poliittisin perustein valituista maallikoista.
- Valiokunnan oma valmistelukoneisto on hyvin suppea.
- Oikeudellisen asiantuntemuksen osalta valiokunnan toiminta nojaa olennaisesti ja järjestelmällisesti ulkopuolisten asiantuntijoiden varaan.

Hieman paradoksaalista on, että valtiosääntöoppineet ovat pitäneet sopimattomana sitä, että valtion viranomaisen ulkoistaa oman tehtävänsä ydinalueeseen kuuluvan asiantuntemuksen hankkimista esimerkiksi julkisuuskysymyksissä, samalla kun perustuslakivaliokunnan osalta vallitsee systemaattisesti juuri tällainen tilanne.

Tuomioistuinten toiminnassa on lisäksi leimallista, että asioiden käsittelyn perusteellisuuden ja tasapuolisuuden keskeisenä takeena on erityinen ennalta säännely menettely.

**TUOMIOISTUINMENETTELYN TARKOITUKSENA** on turvata se, että asiaa koskevat eri näkökohdat ja näkemykset kuullaan ja puidaan keskenään vastakkain. Tuomioistuinmenettely on myös julkinen.

Perustuslakivaliokunnan työssä vastaavanlaisia menettelyllisiä järjestelyjä ja takeita ei ole.

- Käytännössä arvioitavina olevat hallituksen esitykset toimitetaan yleensä sellaisinaan tapauskohtaisesti valituille asiantuntijoille.
- Nämä koostuvat pääosin pienestä joukosta eri yliopistoissa toimivia valtiosääntöoppineita, joille lausuntojen antaminen on epävirallinen sivutoimi.
- Asiantuntijat laativat lausuntonsa usein hyvin lyhyessä ajassa ja ilman vuorovaikutusta lain valmistelijoiden tai muiden, käsiteltävänä olevaa aihepiiriä tuntevien asiantuntijoiden kanssa.
- Valiokunnan kokouksissa aikaa on yleensä käytettävissä vähän. Monesti liian vähän.
- Yleensä kukin asiantuntija esittää peräjälkeen lyhyesti omat kannanottonsa. Asiantuntijan ennalta laatimat ja valiokunnalle toimittamat kirjalliset lausunnot eivät ole muiden asiantuntijoiden tiedossa.

- Toisten asiantuntijoiden kannanottojen kommentoimiselle tai ylipäänsä vuorovaikutteiselle keskustelulle ei välttämättä ole tilaisuutta lainkaan, tai sitä on enintään hyvin rajoitetusti.
- Tämä johtuu sekä aikataulusyistä että siitä, että suullista kuulemiskierrosta seuraava keskustelu riippuu ensisijaisesti valiokunnan jäsenten esittämistä kysymyksistä.
- Ainoa taho, jolla on tilaisuus kommentoida asiantuntijoiden antamia kirjallisia lausuntoja, on lakiesityksen valmistelusta vastannut ministeriö, jonka taipumuksena luonnollisesti on puolustaa tehtyä lakiestiystä.
- Lakiesitysten käsittely ja asiantuntijoiden kuuleminen valiokunnassa ei ole julkista. Eri asia on, että annetut kirjalliset lausunnot tulevat julkisesti saataville sen jälkeen, kun asian käsittely valiokunnassa on päättynyt.

Lakiesitysten arviointi perustuslain kannalta koskee usein monien erilaisten näkökohtien huomioon ottamista. Kysymys voi olla eri perusoikeuksien, niiden sallittujen rajoitusperusteiden tai keskenään vastakkain olevien oikeuksien yhteensovittamisesta. Asioiden vaatima arviointi ja tarkka punninta puolestaan edellyttää hyvää tietämystä paitsi perusoikeuksista myös siitä asiasta tai aihepiiristä, jota lakiesitys koskee. Riittävän vuorovaikutteinen ja perusteellinen käsittely on tärkeää.

Ennakkovalvontaa ei ole perusteltua eikä tarpeellistakaan puolustaa vertaamalla sitä oikeudelliseen tuomioistuinprosessiin. Ennakkovalvonta puolustaa paikkaansa, vaikka se ei nykyaikana voi korvata jälki-  
valvontaa. Laadukas ennakkovalvonta on omiaan vähentämään niiden tapausten ja tilanteiden määrää, joissa jälkivalvonnalle syntyy tarve.

**PERUSTUSLAKIVALVONNAN OLENNAISET** kysymykset koskevat yhäältä sitä, miten ennakkovalvontaa olisi kehitettävä – esimerkiksi valiokunnan oman valmistelukapasiteetin vahvistamiseksi ja noudatettavan menettelyn perusteellisuuden turvaamiseksi – sekä toisaalta niitä tarpeita, jotka liittyvät jälkivalvonnan muotojen ja menettelyjen kehittämistarpeisiin ennakkovalvonnan täydentämiseksi.



## Päätelmiä

**Perustuslakivalvontaa koskevassa keskustelussa ja pohdinnassa olennaisia lähtökohtia ovat ainakin seuraavat:**

- Kysymys ei ole valinnasta, jossa ennakkovalvonta ja jälkivalvonta olisivat toistensa vaihtoehtoja. Molemmat ovat välttämättömiä jossakin muodossa. Nykyisten järjestelyjen riittävyttä ja kehittämistä on tarpeen harkita sekä ennakkovalvonnan että jälkivalvonnan osalta.
- Kysymys ei ole valinnasta, jossa jälkivalvonta voisi olla vain joko abstraktia eli sellaista, jossa lakia arvioidaan yleisellä tasolla, tai konkreettista eli sellaista, jossa lakia arvioidaan yksittäisissä soveltamistilanteissa. Monessa oikeusjärjestyksessä, ja myös EU-tasolla, on käytössä näiden yhdistelmä.
- Kysymys ei ole valinnasta, jossa abstraktin jälkivalvonnan järjestäminen olisi mahdollista vain perustamalla erityinen perustuslakituomioistuin. Vaadittava erityismenettely on periaatteessa järjestettävissä muullakin tavoin, kuten uskomalla toimivalta ylimmälle tuomioistuimelle ja mukauttamalla sen kokoonpanoa ja prosessia tällaisiin asioihin soveltuvaksi. Asioissa, joissa on kysymys lain perustuslainmukaisuuden arvioimisesta, voitaisiin normaalia tuomarikokoonpanoa täydentää yhtäältä jäsenillä, jolla on erityistä valtiosääntöasiantuntemusta ja toisaalta jäsenillä, joilla on yhteiskunnallista asiantuntemusta. Myös menettelymuotoja voitaisiin järjestellä niin, että osallistumismahdollisuudet sekä perustuslaillisten punnintojen monipuolisuus ja legitimitetti tulisivat turvatuiksi.
- Kysymys ei ole valinnasta, jossa perustuslakivalvontaa koskevan erityismenettelyn järjestäminen tarkoittaisi sitä, että perustuslakia ei enää sovellettaisi muissa tuomioistuimissa. Kysymys on tällöin yhtäältä tulkinnan ja pätevyyskontrollin sekä toisaalta soveltamisen eriyttämisestä.
- Vastaavanlainen tehtävien eriyttäminen on meillä unionioikeuden alalla jo nykyisin osa vakiintunutta oikeusjärjestystä. Unionioikeutta sovelletaan kaikissa kansallisissa tuomioistuimissa, mutta jos eteen tulee avoin tulkintakysymys tai kysymys siitä, onko unionilainsäädäntö jossakin suhteessa ristiriidassa primäärioikeuden kanssa ja sen vuoksi pätemätön, on saatettava unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi.





Sakari Wuolijoki on oikeustieteen tohtori ja toimii Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulussa Professor of Practice -tehtävässä hän opettaa yritysjuridiikkaa.

SAKARI WUOLIJOKI

# Perustuslaki yksityisten suojana – ei velvoitteena

*Perustuslailla on komea kaiku.*

**V**edottaessa perustuslakiin syntyy tunne siitä, että käsillä on periaatteellisesti ellei peräti historiallisesti tärkeä päätöksentekotilanne. Samanlainen spontaani tunne voi liittyä perus- ja ihmisoikeuksiin. Intuitiivisesti on luonnollista puolustaa perus- ja ihmisoikeuksien vahvistamista. Kukupä vastustaisi näitä jaloja pyrkimyksiä? Ilmeisenä vaarana tietenkin on perus- ja ihmisoikeuksien inflatoituminen.<sup>1</sup> Tämä on riskinä, jos yhä suurempi osa oikeudellisen elämän tai arkielämän tilanteista aletaan mieltää perustuslain soveltamistilanteeksi.

Osana yhteiskunnan niin sanottua oikeudellistumista voidaan nähdä se, että perustuslakiin vedotaan aiempaa useammin. Usein kyse on siitä, että jotain lakiesitystä, jo olemassa olevaa säädöstä taikka vi-

<sup>1</sup> Ks. oikeuksien inflaatiosta, niiden tulkinnanvaraisuudesta ja ristiriidoista myös esim. Martti Koskenniemi: *The Effect of Rights on Political Culture*. Teoksessa Philip Alston ed: *The European Union and Human Rights*, Oxford University Press 1999.

ranomaistointa pidetään perus- tai ihmisoikeuksien vastaisena. Käytännössä tällaista perusoikeusvirittynyttä oikeudellistumista ilmenee esimerkiksi kouluissa. Opettajan oikeus ottaa oppilaalta vaarallinen esine pois saatetaan nähdä esinettä hallussa pitävän oppilaan perusoikeuskysymyksenä. Koulun hyviä käytöstapoja koskevat järjestyssäännöt voidaan katsoa oppilaiden perusoikeuksia liikaa rajoittaviksi.<sup>2</sup> Opetushallituksen vahvistamalla koulussa opetettavilla käsin kirjoituksen kirjainmalleilla puolestaan on esitetty olevan yhteys sananvapauteen.<sup>3</sup>

Tähän asti ongelmallinen perustuslakiin kytkeytyvä oikeudellistuminen on tyypillisesti liittynyt julkisen vallan ja kansalaisen väliseen suhteeseen. Tässä artikkelissa pureudutaan kuitenkin toiseen kysymykseen: perustuslain tai perusoikeuksien ongelmiin, jos ne ulotetaan suoraan yksityisten välisiin suhteisiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että kansalainen ei voisi vedota perusoikeuksiinsa tai perustuslain muuhun sääntelyyn pelkästään asioidessaan viranomaisten kanssa.<sup>4</sup> Sen sijaan yksityishenkilö – ja miksei yritys – voisi vedota perusoikeuksiin myös esimerkiksi naapuririidassa, asuntokauppariidassa, työsuhderiidassa, kuluttajariidassa ja vaikkapa avioero-oikeudenkäynnissä.

**MONIEN MIELESTÄ YLLÄ KUVATTU** perusoikeuksien laajentuminen yksityisten välisiin suhteisiin vaikuttaa niin absurdilta, ettei tällaista tulkintamahdollisuutta ole syytä tutkia enempää. Merkkejä pyrkimyksestä laajentaa perusoikeuksien käyttöalaa on kuitenkin niin runsaasti, että asiaan on syytä paneutua. Tunnetuin esimerkki tilanteesta, jossa perustuslakia oli tuomassa yksityisten välisiin suhteisiin, koskee yksityistä pysäköinninvalvontaa. Yksityisesti järjestettyä pysäköinninvalvontaa pyrittiin tarkastelemaan perustuslain näkökulmasta julkisen vallan käyttönä. Tämän kannan hyväksyminen olisi johtanut siihen arkijärjen vastaiseen lopputulokseen, että luvattomasta pysäköinnistä toisen maalle ei olisi käytännössä seurannut mitään sanktioita.

2 Ks. koulujen järjestyssäännöistä perustuslain kannalta yleisesti PeVL 70/2002 vp ja Kirsi Kuusikko: Koulujen järjestyssäännöt ja oppilaiden perusoikeudet. Edilex 8.11.2006.

3 Ks. tyypikirjaimiston merkityksestä sananvapauden toteutumisen kannalta Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2015 s. 123.

4 Tässä kirjoituksessa käytetään Suomen lainkäyttöpiirissä olevasta henkilöstä yksinkertaisuuden vuoksi nimitystä kansalainen. Vastaava yksinkertaistus on tehty perusoikeusterminologian suhteen. Perus- ja ihmisoikeuksien sijasta käytetään pääasiassa termiä perusoikeus, vaikka teksti on monin osin relevanttia myös ihmisoikeuksien kannalta.

## Yksityinen pysäköinninvalvonta

Korkein oikeus otti äänestysratkaisussaan kantaa yksityiseen pysäköinninvalvontaan ratkaisussa KKO 2010:23. Ratkaisussaan korkein oikeus katsoi, että pysäköijä oli tietylle alueelle pysäköidessään hyväksynyt sopimuksen, jonka sisältö ilmeni alueella olevista kylteistä. Tähän sopimukseen kuului myös valvontamaksun mahdollisuus.

Oikeudellisesti yksityisen pysäköinninvalvontayhtiön antama maksu ei siis ole sakko tai julkisoikeudellinen pysäköintivirhemaksu, vaan yksityisen osapuolien välisen sopimuksen mukainen maksu. Tästä seuraa muun muassa se, että pysäköinninvalvontaa hoitava yhtiö ei voi suoraan siirtää perintää ulosottoviranomaisille, kuten sakoissa ja viranomaismaksuissa usein on asian laita. Sen sijaan yksityisen pysäköinninvalvojan on nostettava kanne tuomioistuimessa, kuten muidenkin, jotka perivät yksityisten välisiä saatavia.

Korkeimman oikeuden ratkaisu mahdollisti yksityisen pysäköinninvalvonnan jatkumisen ja sen, että kiinteistönomistajat voivat näin säännellä kiinteistöjensä käyttöä pysäköintiin. Tämä on tärkeää esimerkiksi kauppiaille, jolla voi olla täysin legitimi intressi sallia kaupansa parkkipaikalla lyhytaikainen pysäköinti asiakkaille.

**EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**, joka ei voi ratkaista yksittäisiä riita-asioita, mutta arvioi lakiehdotuksien perustuslainmukaisuutta, tarkasteli samaan aikaan yksityistä pysäköinninvalvontaa kuitenkin toisin. Valiokunnassa oli käsiteltävänä lakiesitys yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Perustuslakivaliokunta piti pysäköintiin liittyvän valvontamaksun määräämistä merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jota ei voida antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.<sup>5</sup> Tämä on käytännössä ongelmallinen kanta, koska poliisilla ja kunnallisilla pysäköinninvalvojoilla ei ole riittäviä resursseja yksityisesti omistettujen kiinteistöjen pysäköinnin valvontaan. Juuri siksi on syntynyt tarve ja markkina yksityiselle pysäköinninvalvonnalle. Perustuslakivaliokunta antoi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta vielä uuden lausunnon vuonna 2013, kun käsiteltävänä oli uusi lakiehdotus yksityisen pysäköinninvalvonnan järjestämisestä. Tällä kertaa perustus-

5 PeVL 57/2010 vp.

lakivaliokunta katsoi, että pysäköinninvalvonta oli julkinen hallinto-tehtävä, jonka sai tietyn monimutkaisin edellytyksin antaa yksityiselle taholle.<sup>6</sup> Valiokunnan käsittelemä lakiesitys raukesi sittemmin ja yksityinen pysäköinninvalvonta on voinut jatkaa.<sup>7</sup>

Yksityiseen pysäköinninvalvontaan liittyvä sekavuus on oiva osoitus perustuslaillisten argumenttien käytöstä yksityisten välisissä suhteissa. Juridiset lopputulokset voivat olla yllättäviä (pysäköidä voi haluamalla tavalla kiinteistönomistajan asentamista opastetuilta huolimatta), jos yksityisten (kiinteistönomistaja ja pysäköijä) välisiä oikeussuhteita aletaan tarkastella perustuslain näkökulmasta.

Esimerkki osoittaa myös sen, miten tulkinnanvaraisia perustuslain säännökset ovat. Vuonna 2010 eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi pysäköinninvalvonnan olevan merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei tavallisella lainsäädännölläkään voida antaa yksityisen yrityksen hoidettavaksi. Kolme vuotta myöhemmin yksityinen pysäköinninvalvonta olisikin ollut mahdollista.

**ON HUOMATTAVA**, että perustuslain ja perusoikeuksien tulkinnat eivät ole eksakteja tai staattisia. Säännökset ovat väljiä ja niiden tulkinta vaihtelee ajan myötä. Perusoikeuksien merkitys on viimeisen 20 vuoden aikana lisääntynyt pitkälti tulkintojen kehittymisen myötä lakitekstin pysyessä ennallaan. Tästä syystä muutoksien harkitseminen, havaitseminen ja ajoittaminen on vaikeaa.

Seuraava kehitysvaihe perusoikeusjuridiikan aluevaltauksessa voi hyvin olla yksityisen välisissä oikeussuhteissa. Osa oikeustieteilijöistä on pitänyt tällaista perusoikeuksien niin sanottua horisontaalivaiikutusta esillä jo pitkään, mutta oikeuskäytännössä tästä ei ole tullut hallitsevaa. Kansainvälisessä keskustelussa on silti puhuttu jopa totaalisesta valtiosäännöstä, joka siis ulottuisi muillekin oikeudenaloille.<sup>8</sup> Perusoikeusjärjestelmän kehitystä seurattaessa on syytä huomata, että järjestelmään kohdistuu myös poliittisen päätöksentekojärjestelmän ulkopuolisia pyrkimyksiä laajentaa perusoikeuksien käyttöalaa ja sisältöä.<sup>9</sup>

6 PeVL 23/2013 vp.

7 HE 79/2012 vp.

8 Ks. keskustelusta esim. Mattias Kumm: Who is Afraid of the Total Constitution? Constitutional Rights as Principles and the Constitutionalization of Private Law. German Law Journal, Vol 07 No 4.

9 Kyse on muun ohella oikeustieteessä tapahtuvasta kehityksestä. Oikeustiede ei ole metodologisesti yhtenäinen tieteenala ja tietyille metodille voi olla ominaista se, että oikeustieteen keinoin pyritään myös vaikuttamaan oikeuden kehitykseen. Osa tutkijoista saattaa esimerkiksi asettaa perusoikeuksien edistämisen tutkimuksen päämäärin niin, että tutkimuksessa ei enää ole kyse vain tavanomaisesta lainopista, jossa pyritään vallitsevan oikeustilan kuvaamiseen. Jos tutkijan metodiin kuuluu tällainen perusoikeusjuridiikan laajentaminen, tutkijan saattaa olla asianmukaista tuoda tämä seikka esille esimerkiksi perustuslakivaliokunnalle annettavissa lausunnoissa. Ks. tästä myös Markku Helin: Oikeustiede ja tutkimusetiikka. Lakimies 2015 s. 803–804.

## Perinteinen käsitys ja uudet tuulet

### Perinteiset lähtökohdat

Perustuslait on alun perin mielletty valtiojärjestyksen perusteita ja valtioelinten välisiä valtasuhteita koskeviksi säädöksiksi. Perustuslakeihin on myös sisällytetty kansalaisten perusoikeuksia koskevat säännökset. Perusoikeuksien tällaisella kodifoinnilla on pitkä historia alkaen brittien Magna Cartasta 1200-luvulla. Myös Suomessa perustuslakiin on sisällytetty perusoikeuksia koskeva sääntely. Perustuslain 2 luku koskee perusoikeuksia.

Perusoikeuksia on perinteisesti pidetty kansalaisten erityisesti turvattuina oikeuksina suhteessa valtioon. Perusoikeudet rajaavat valtion lainsäädäntövaltaa, kun valtio sitoutuu jättämään vähintään tietyn perusoikeuksien alan tai vapauspiirin kansalaisten oman autonomian piiriin. Kyse voi olla hengen, terveyden, omaisuuden ja yksityisyyden suojasta taikka uskonnonvapaudesta, sananvapaudesta tai elinkeinovapaudesta. Tällaisia kansalaisten oikeuksia voidaan kutsua liberalistisiksi perusoikeuksiksi tai klassisiksi vapausoikeuksiksi. Ne korostavat ihmisen yksilöllisyyttä ja itsenäisyyttä. Näiden vapausoikeuksien turvaamisen taustaideologiana voidaan pitää yövärtijatyypistä oikeusvaltiota, jossa valtion tehtävänä on lähinnä kansalaisten oikeuksien suojaaminen erilaisilta oikeudenloukkauksilta.

Perinteiseen tulkintamalliin on liittynyt oikeustieteessä vahva jako julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen. Julkisen vallan käyttöä säännellään eri tavalla kuin yksityisten välisiä oikeussuhteita, mikä on luontevaa, koska julkisen sektorin ja yksityisen sektorin tehtävät ovat erilaiset. Julkisen sektorin tehtäviin kuuluu esimerkiksi maanpuolustuksesta, kansalaisten turvallisuudesta, oikeudenhoidosta, opetuksesta, terveydenhoidosta ja sosiaaliturvasta huolehtiminen. Yksityisellä sektorilla ei sen sijaan ole tällaisia velvoitteita, vaan yksityinen sektori tuottaa yritystoiminnan avulla tuotteita ja palveluita markkinatalouden periaatteiden mukaan. Julkisen vallan sääntelyä kutsutaan julkisoikeudeksi ja yksityisten välisten suhteiden sääntelyä yksityisoikeudeksi.

### Muuttunut perusoikeusjärjestelmä

Perusoikeusjärjestelmämme on kuitenkin muuttunut 25 vuodessa voimakkaasti. Suomi liittyi vuonna 1990 Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Vuonna 1995 voimaan tulleella perusoikeusuudistuksella

laajennettiin perusoikeuksien alaa niin, että perusoikeuksiksi määriteltiin myös niin sanotut taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (ns. TSS-oikeudet). Näitä ovat esimerkiksi oikeus toimeentuloon, asumiseen, terveydenhuoltoon ja opetukseen.<sup>10</sup>

Jos klassisten vapausoikeuksien taustalla katsotaan olevan yövarrijavaltion ideologia, voidaan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien taustaideologiana pitää hyvinvointi- tai sosiaalivaltiota.<sup>11</sup> Tässä ideologiassa riittävänä ei perusoikeusmielessäkään pidetä sitä, että valtio sallii yksityisten vapaan toiminnan, vaan valtion on aktiivisesti edistettävä kansalaisten aseman parantamista.

Perusoikeusjärjestelmän muutostrendejä on muitakin. Yllä jo kuvattiin sitä, että perusoikeuksien soveltaminen on muuttunut passiivisesta perinteisten vapausoikeuksien loukkaamattomuudesta perusoikeuksien aktiiviseen toteuttamiseen. Toiseksi perusoikeuksien valvontajärjestelmä on muuttunut siten, että tuomioistuimilla on oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuus ja jättää laki soveltamatta, jos se on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tästä periaatteellisesti tärkeästä muutoksesta huolimatta perustuslakivaliokunnan asema on säilynyt vahvana.

10 HE 309/1993 vp. TSS-oikeuksia luonnehditaan myös toisen sukupolven perusoikeuksiksi.

11 TSS-oikeuksien ideologisen taustan yhteydessä voidaan mainita myös se, että TSS-oikeudet kuuluivat toisen maailmansodan jälkeen varsinkin neuvostoliittolaiseen perus- tai ihmisoikeuskäsitykseen. Sosialismissa valtioissa korostettiin sitä, että perus- ja ihmisoikeudet ovat valtion suomia oikeuksia kansalaisille, eivät kansalaisten oikeuksia valtiota vastaan. Keskeisinä Neuvostoliitossa pidettiin juuri TSS-oikeuksia, koska niiden katsottiin oleva perusta muidenkin oikeuksien käyttömahdollisuuksille. Ks. Richard N. Dean: Beyond Helsinki: The Soviet View of Human Rights in International Law. *Virginia Journal of International Law*. 21 Va. J. Int'L. 55 1980–1981.

## Eläketulon lisävero

Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos muun lain soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Kysymys tulee harkittavaksi esimerkiksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevassa veronalituksessa, jossa eläkeläinen katsoo eläketulon lisäveron olevan ikäsyrjintää.<sup>12</sup> Jos korkein hallinto-oikeus arvioi eläketulon lisäveroa perustuslain valossa, kyse on siitä, onko lisävero perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn mukaista. Jos ei ole, tuomioistuin joutuu seuraavaksi vielä arvioimaan sitä, onko perustuslain loukkaus niin vakava, että kyse olisi ilmeisestä ristiriidasta. Vasta tällöin korkein hallinto-oikeus voi jättää lisäveroa koskevan lain soveltamatta.

Vaikka tuomioistuimien merkitys lakien perustuslainmukaisuuden arvioijina on pysynyt vähäisenä, perusoikeuksien suora sovellettavuus tuomioistuimissa ja muussa viranomaistoiminnassa on lisääntynyt. Tämä onkin kuulunut perusoikeusuudistuksen nimenomaisiin tavoitteisiin.

Yksi muutostrendi on myös se, että perusoikeusjärjestelmä on käynyt kansainvälisemmäksi. Tässä merkittävin askel oli Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon ja siten sitoutuminen sen ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990. Ihmisoikeudet määräytyvät keskeisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössä ja myös EU:n perusoikeuskirjan perusteella.<sup>13</sup> Tämä monilähteisyys vaikeuttaa huomattavasti oikeudellista kannanmuodostusta siitä, mitä perus- ja ihmisoikeudet yksittäistapauksissa merkitsevät.

Yhtenä pitkälle menevänä trendinä voidaan tunnistaa perustuslainäkökohtien tunkeutuminen yksityisoikeuteen. Tätä käsitellään tarkemmin seuraavassa jaksossa.

12 KHO on pyytänyt asiassa myös EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisun, ks. KHO 2015:30. Unionin tuomioistuin antoi tuomionsa 2.6.2016 (asia C-122/15).

13 Tämän julkaisun kannalta on kiinnostavaa, että EIT:n tulkinnot ihmisoikeuksien merkityksestä ovat herättäneet voimakasta kritiikkiä mm. Iso-Britanniassa. Kritiikki on kohdistunut ihmisoikeuksien laajoihin tulkintoihin, joiden on katsottu olevan arkijärjen vastaisia, sekä siihen, että viimekätinen tulkintavalta ei ole brittituomioistuimella. Näistä syistä Iso-Britanniassa on vuonna 2015 käynnistetty selvitystyö kansallisen perusoikeussäädöksen uudistamiseksi (ns. British Bill of Rights and Responsibilities), mikä saattaa merkitä myös eroamista Euroopan neuvostosta. Suunnitelma on kuitenkin erittäin kiistely. Ks. House of Lords, European Union Committee: The UK, The EU and a British Bill of Rights, 9.5.2016.

## Perustuslain tulo yksityisten välisiin suhteisiin

Perusoikeusuudistuksesta alkaen on käyty keskustelua siitä, tulisiko perustuslain velvoitteilla ja erityisesti perusoikeuksilla olla merkitys myös yksityisten välisissä suhteissa. Tämä merkitsisi selvästi perinteisestä poikkeavaa ajattelua, koska perinteisessä mallissahan perusoikeudet on mielletty kansalaisten suojaksi valtiota vastaan.

Perusoikeuksien laajan sovellettavuuden kannattajat ankkuroivat yleensä tulkintansa muutamaankin sivulauseeseen perusoikeusuudistuksen hallituksen esityksessä. Esityksen kohta, johon näissä yhteyksissä jatkuvasti viitataan, kuuluu näin:

*”Perusoikeuksilla on suuri tulkinnallinen merkitys sovellettaessa muuta lainsäädäntöä. Kun perusoikeudet ilmaisevat yhteiskunnan yleisesti hyväksytyjä perusarvoja, ei voida pitää riittävänä, että niiden vaikutus koskee vain yksilön ja valtion välisiä suhteita, vaan perusoikeuksien vaikutuksen tulee säteillä koko yhteiskuntaan. Käytännössä perusoikeuksien vaikutus yksityisten keskinäissuhteisiin välittyy yleensä perusoikeuksia konkretisoivan tavallisen lainsäädännön välityksellä, joskin eräillä perusoikeuksilla voi olla myös välittömämpiä sovelluksia yksityisten välillä.”<sup>14</sup>*

Lakeja tulkittaessa on asianmukaista käyttää tulkinta-apuvälineenä lainvalmisteluasiakirjoja, koska ne kuvaavat lainsäätäjän tarkoitusta. Tästä huolimatta on kriittisesti kysyttävä, voiko yllä mainitusta lausumasta (joka on osa perusteluiltaan 81-sivuista hallituksen esitystä) päätellä, että tarkoitus olisi ollut välttää julkista valtaa koskevat perusoikeuksien velvoitteet myös koskemaan yksityisiä yrityksiä tai kansalaisia. Nähdäkseni tämä ei ole voinut olla tarkoitus eikä tällaista tulkintaa voi tehdä, koska näin merkittävä perusoikeusjärjestelmän muutos olisi toki vaatinut tuekseen nimenomaista perustuslain normia.<sup>15</sup> Kyseisestä hallituksen esityksen lausumasta ei siis voi tehdä sitä käänteentekevää tulkintaa, että yksityisten perusoikeudet olisivat

<sup>14</sup> HE 309/1993 vp s. 29.

<sup>15</sup> Näin myös Markku Helin: Perusoikeuksilla argumentoinnista. Teoksessa Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952–2012, s. 12. Myöskään perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskenut mietintö ei tue sitä tulkintaa, että yksityiset olisi suorastaan tarkoitettu perustuslain velvoittamiksi. Mietinnössä kuvataan laajahkosti perusoikeuksien sitovuutta ja todetaan tässä yhteydessä vain yhdellä virkkeellä yleisluontoisesti, että perusoikeuksien asema yhteiskunnan perusarvoina ”korostaa niiden merkitystä myös yksityisten keskinäisissä suhteissa”. Ks. PeVM 25/1994 vp.

muuttuneet yksityisten velvollisuuksiksi. Lausumassahan todetaan, että perusoikeudet välittyvät yksityisten suhteisiin muun lainsäädännön kautta.

Osa oikeustieteilijöistä on silti puoltanut sitä, että perustuslain normeille ja erityisesti perusoikeusnormeille annettaisiin laajempaa merkitystä myös yksityisten välisissä suhteissa.<sup>16</sup> Tätä on perusteltu ennen kaikkea sillä, että näin edistettäisiin valtion velvoitetta turvata perusoikeuksien toteutuminen. Lisäksi esillä on pidetty sitä, että aiemmin julkiselle sektorille kuuluneita tehtäviä on siirretty osakeyhtiömuotoisille toimijoille ja tästä syystä ainakin näiden yhtiöiden olisi noudatettava myös perustuslain sääntelyä.

## Miksi ei?

### Perusoikeudet eivät velvoita yksityisiä

Perustuvanlaatuisin vastasyy perusoikeuksien huomioon ottamiselle yksityisten välisissä suhteissa on, että perusoikeudet eivät yksinkertaisesti velvoita yksityisiä. Perustuslain 22 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Perustuslain perusoikeuksia koskevat säännökset turvaavat kansalaisten asemaa suhteessa julkiseen valtaan eivätkä nämä normit aseta velvollisuuksia yksityisille. Jos perustuslaki velvoittaisi myös yksityisiä, perustuslain merkitys nimenomaan yksityisten tahojen vapauden suojaajana heikkenisi.

<sup>16</sup> Pisimmälle tämän ajattelun on vienyt Juha Pöyhönen (nyk. Karhu), joka on hahmottanut kokonaan uuden ja omaperäisen tavan rakentaa varallisuus oikeusjärjestelmä perustuslain varaan. Ks. Juha Pöyhönen: Uusi varallisuus oikeus. Ks. myös Pekka Lämsinen: Perus- ja ihmisoikeudet yksityisten välisissä oikeusriidoissa. Defensor Legis 4/2011.

## Vuokrausvelvoite

Perusoikeuksien ulottaminen yksityisten välisiin suhteisiin voisi monissa tapauksissa merkitä sitä, että perinteisesti julkiselle sektorilla kuuluneet tehtävät tai tavoitteet siirtyisivät myös yksityisten kannettavaksi.

Teoriassa voitaisiin esimerkiksi ajatella, että yksityinen suuri vuokranantaja velvoitettaisiin vuokraamaan asunto halukkaalle henkilölle, koska tämä edistäisi vuokralaisten yhdenvertaisuutta ja tukisi hänen perusoikeuttaan asumiseen. Vuokrausvelvoite loukkaisi toki selvästi vuokranantajan omistusoikeutta ja sopimusvapautta, mutta perusoikeuksien sinänsä tulkinnanvaraisilla rajoitusperusteilla tämäkin saattaisi ääritilanteessa olla mahdollista.<sup>17</sup> Tällainen vuokrausvelvoite merkitsisi sosiaaliturva- ja tulonsiirtomekanismien tuomista suoraan yksityisten välille. Asianmukaisempi ja ennakoitavampi tapa huolehtia sosiaaliturvasta, esimerkiksi asumisesta, on kuitenkin varojen kerääminen verotuksella ja tukea haluttaessa asumista tulonsiirroin.

Perusoikeuksien ulottamista yksityisten välisiin suhteisiin ei kuitenkaan voi torjua vain sillä argumentilla, että nämä eivät velvoita yksityisiä, koska horisontaalivaikutusta puoltavat eivät hyväksy tätä tulkintaa tai vähintäänkin katsovat, että perusoikeuksien tulisi jatkossa velvoittaa yksityisiäkin. Siksi seuraavaksi pureudutaan tarkemmin niihin perusteisiin, joiden takia perusoikeuksien ei pidäkään velvoittaa yksityisiä.

### Perusoikeudet eivät tuo lisäarvoa yksityisoikeuteen

Vaikka perustuslain perusoikeussäännökset eivät sinänsä velvoita yksityisiä, yksityisoikeudessa on monia normeja ja periaatteita, jotka edistävät samoja tavoitteita kuin perusoikeussäännökset. Pohjoismaisiin sopimusosakeudellisiin lakeihin sisältyy esimerkiksi säännös, jonka mukaan kohtuuttomat sopimusehdot eivät ole sitovia. Tällä perusteella esimerkiksi orjaksi sitoutuminen ei olisi pätevästi tehtävissä. Tällaisen sopimuksen sitomattomuus on helposti todettavissa ilman perusoikeusanalyysiä, jossa orjuutussopimusta voitaisiin punnita suhteessa henkilökohtaiseen vapauteen ja omaisuudensuojaan liittyvään sopimusvapauteen.

<sup>17</sup> Perusoikeuksien rajoitusperiaatteilla tarkoitetaan edellytyksiä, joiden on täyttyvä, jotta perusoikeutta voitaisiin rajoittaa. Periaatteisiin kuuluvat mm. rajoituksen oikeasuhtaisuus ja painava yhteiskunnallinen tarve. Näiden tulkinnanvaraisuuteen on kiinnittänyt kriittisesti huomiota varsinkin Markku Helin, ks. Helin 2012 s. 17–18.

Perusoikeudet tukevat monia keskeisiä yhteiskunnallisia arvoja, kuten tasa-arvoa ja kansalaisten vapautta. Samat arvot ovat kuitenkin vaikuttaneet jo pitkään myös yksityisoikeuden oikeussääntöjen ja -periaatteiden sisältöön ja kehittymiseen. Demokratian ja lainsäädäntöprosessin kautta arvot heijastuvat sekä perustuslakiin että muuhun lainsäädäntöön. Yksi perusoikeuksissa ilmenevä arvo esimerkiksi on tasa-arvo, joka voi ilmetä sopimusosakeudessa kohtuusperiaatteena. Toinen perusoikeuksista (ja EU-oikeudesta) ilmenevä yhteiskunnallinen päämäärä on yksityinen omistusoikeus ja markkinatalous, joka puolestaan näkyy sopimusosakeudessa sopimusvapauden periaatteena.

Koska perusoikeuksien tausta-arvot on jo huomioitu yksityisoikeudellisessa lainsäädännössä ja oikeusperiaatteissa, voidaan todeta, että perusoikeudet eivät tuo lisäarvoa yksityisten välisten riita-asioiden ratkaisemiseen. Eri asia on, että perusoikeudet tulee ottaa huomioon lainsäädäntövaiheessa. Tällöinkin on kuitenkin kysyttävä, eikö tavallisella poliittisella harkinnalla voitaisi päätyä aivan samoihin ratkaisuihin kuin nykyisellä perustuslain ennakoivalvonnalla. Molemmissa on perimältään pitkälti kyse arvojen keskinäisestä punninnasta.

Perustuslaki kuitenkin rajaa poliitikkojen mahdollisuuksia näihin arvopunnintoihin. Koska poliittinen päätöksenteko toimii enemmistön ehdoin, tarvitaan perustuslain kaltainen mekanismi nimenomaan vähemmistön suojaksi. Harkintaa ei tästä syystä voida jättää puhtaasti poliittiseksi.

### Perustuslain tuominen yksityisoikeuteen heikentäisi ennakoitavuutta

Perusoikeusjuridiikkaan näyttää liittyvän se erityispiirre, että tulkintojen ennakoitavuus on vähentynyt. Tämä ilmenee monin tavoin. Siitä huolimatta, että lainvalmistelussa arvioidaan huolellisesti säädosehdotuksen suhdetta perustuslakiin, jatkuvasti esiintyy tilanteita, joissa eduskunnan perustuslakivaliokunta pitää hallituksen esityksiä perustuslain vastaisina. Sitäkin tapahtuu, että perustuslakivaliokunta muuttaa kantaansa yksittäisissä tulkintakysymyksissä.<sup>18</sup> Myös eduskunnan oikeusasiamies näkee viranomaistoiminnassa taajaan perus-

<sup>18</sup> Viime vuosilta voidaan mainita esim. aiemmin selostettu muutos suhtautumisessa yksityiseen pysäköinninvalvontaan (PeVL 57/2010 vp vrt. PeVL 23/2013 vp), mutta myös tupakkalain säännöksiin muututtanut suhtautuminen. Vuonna 2010 valiokunta katsoi perustuslain vastaiseksi sen, että kulkuneuvossa tupakointi olisi kielletty, jos mukana on alle 18-vuotias (ks. PeVL 21/2010 vp). Vuonna 2016 sen sijaan pidettiin mahdollisena vastaavan kiellon säätämistä, kun autossa on alle 15-vuotias (PeVL 17/2016 vp). Näissä yhteyksissä valiokunnan lausunnot tosin sisältävät perustelut, joilla pyritään osoittamaan, että valiokunta on aiemmissa yhteyksissä käsitellyt jotenkin eri asiaa. Olennaisin osin arvioitavana kuitenkin ovat olleet samat kysymykset.

oikeuksien rikkomista, vaikka virkamiehet epäilemättä pyrkivät noudattamaan sääntelyä.<sup>19</sup>

Viime aikojen oireellisin esimerkki perustuslain tulkintojen vaikeudesta ja tulkintojen vaikeasta ennakkoinnista sekä järjestelmän henkilöriippuvuudesta liittyy vuonna 2015 valmisteltuihin työelämän kustannuskilpailukykyä koskeneisiin niin sanottuihin pakkolakeihin: hallituksen oli vaikea viedä asiaa eteenpäin, koska yksittäiset valtiosääntöoikeuden professorit eivät antaneet lausuntoja asiaa valmistelulle ministeriölle.<sup>20</sup>

Perustuslakitulkintojen muuttuminen ja heikko ennustettavuus ei ole vain suomalainen ilmiö. Yhdysvalloissa perustuslain tulkinnat ovat muuttuneet vahvasti moraalikäsityksien ja poliittisten voima-suhteiden muuttumisen myötä, vaikka perustuslain sanamuoto on pysynyt ennallaan yli 200 vuotta. Tunnettua on, että Yhdysvalloissa on tehty tulkinnassa täyskäännös suhtautumisessa rotusyrjinnän perustuslainmukaisuuteen, mutta toisena esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa aborttioikeus. Aborttioikeuden katsottiin seuraavan perustuslaista 1970-luvulla, vaikka tällaista oikeutta ei tietenkään ole vuosina 1789–1791 säädettyssä perustuslaissa voitu tuntea. Tämä osoittaa sikäläisen perustuslain tulkinnan subjektiivisuuden ja poliittisen luonteen.

Euroopan tasolla voidaan viitata Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimintaan, joka osoittaa sen, kuinka myös ihmisoikeus-sopimuksen tulkinnat ovat jäsenvaltioille itselleenkin vaikeasti ennakoitavissa.

Tuomioistuin antaa vuosittain jäsenvaltioita vastaan satoja langettavia ratkaisuja.<sup>21</sup> Monissa tapauksissa kyse on ilmeisistä tulkinnoista, mutta periaatteellinen lähtökohtahan on, että kaikissa tapauksissa jäsenvaltio itse on katsonut noudattavansa sopimusta.

**MIKSI PERUSOIKEUKSIEN TULKINTOJEN** ennakoiminen on niin vaikeaa? Käsittääkseni pääsyy on tulkintojen subjektiivisuus. Perustuslain normit ovat hyvin väljiä ja osittain ohjelmallisia. Tämä on ymmärrettävää ja toimivaakin silloin, jos perusoikeuksien tarkempi sisältö määritellään alemmantasoisessa lainsäädännössä. Jos perus-

19 Ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) vuosikertomus 2015 s. 60–130. Vuosikertomuksessa kuvataan hyvin sitä, kuinka perusoikeuksien toteutumisen valvonta on käynyt intensiivisemmäksi. Kertomuksen mukaan EOA antoi vuonna 1995 vain muutaman ratkaisun, joissa perus- ja ihmisoikeuslottuvuutta oli arvioitu. Sen sijaan vuonna 2015 tällaisia ratkaisuja oli satoja. Ks. kertomuksen s. 62. Huomionarvoista on, että perusoikeusudistus tuli voimaan jo 1995, joten kyse on pitkälti toiminta- ja tulkintakulttuurin muutoksesta.

20 HS 15.12.2015.

21 Ks. esim. European Court of Human Rights, Annual Report 2015.

tuslain normeja sen sijaan yritetään hyödyntää suoraan yksityisten välisissä riitatilanteissa, normien väljyys ja tulkinnanvaraisuus muodostuvat keskeiseksi ongelmaksi.

Perusoikeusjuridiikkaan liittyy myös se ennustettavuutta vähentävä piirre, että tulkinnat eivät suinkaan ole staattisia. Perustuslain tulkinnat mukautuvat olosuhteisiin, politiikkaan ja moraalikäsityksiin, mikä on tietenkin monella tapaa välttämätöntäkin. Jos tällaista mukautumista ei tapahtuisi, perustuslain sääntelyä jouduttaisiin useammin muuttamaan yhteiskunnan kehityksen myötä. Uusi perusoikeusdoktriini yhdistettynä tulkintojen dynaamisuuteen merkitsee kuitenkin myös sitä, että perustuslain tulkinnasta on tullut subjektiivisempää.

Perusoikeustulkintojen heikko ennustettavuus on toki ongelma myös julkista valtaa käytettäessä ja tähän liittyvässä lainvalmistelussa. Ennustettavuus on kuitenkin erityisen tärkeää yksityisten välisissä oikeussuhteissa. Yritykset arvostavat mahdollisimman selkeitä sopimus- ja yhtiöoikeuden pelisääntöjä. Esimerkiksi kiinteistösijoittajan on voitava tietää, millä irtisanomisajoilla asuinhuoneistojen tai liikekiinteistöjen vuokrasopimukset ovat irtisanottavissa. Jos tämä ei ole tiedossa, vuokranantajan on hinnoiteltava epävarmuuspremio. Vastaavasti avioliiton solmivan henkilön on voitava tietää, miten puolison varallisuussuhteet lain mukaan määräytyvät. Jos avioehtosopimuksia katsottaisiin pätemättömäksi vaikkapa vähemmän omistavan puolison sosiaaliturvaan viitaten, enemmän omistavien olisi turvallisinta jättää avioitumatta (ainakaan itseään vähävaraisempien henkilöiden kanssa).

Yksityisoikeuden normeihin ja periaatteisiin liittyy haitallisia tulkinnanvaraisuuksia jo ilmankin perusoikeusjuridiikan ulottuvuutta. Aukottoman lainsäädännön luominen on tunnetusti mahdotonta. Se, että yksityiset tahot voisivat keskinäisissä suhteissaan vedota myös perustuslain normeihin, toisi kuitenkin yksityisoikeuteen mukaan merkittävän uuden epävarmuustekijän.

Yksityisoikeuteen on kehittynyt omat oikeusperiaatteensa vaikkapa sopimuksien tai testamenttien tulkintaan taikka vahingonkorvausvastuun määräytymiseen. Epävarmuuden lisääminen ennustettavuudeltaan jo muutenkin heikolla perusoikeusjuridiikalla heikentäisi yrityksiä toimintaedellytyksiä ja kansalaisten mahdollisuuksia suunnitella oikeussuhteitaan.

## Perusoikeuksien etusijajärjestys yksityisoikeudessa

Käytännön lainsäädäntö- tai lainsoveltamistilanteissa asetelmat voidaan usein jäsentää kahden tai useamman perusoikeuden ristiriita-



tai punnintatilanteeksi. Tämä on ymmärrettävää, koska perusoikeudet heijastavat monipuolisesti yhteiskunnallisia arvoja, jotka voivat olla jännitteisessä suhteessa toisiinsa.

### ESIMERKKI 3

## Pikavipit

Kuluttajille tarjottavia pikaluottoja koskevassa sääntelyssä esille tulevat ristiriitaiset perusoikeudet ja yhteiskunnalliset arvot. Pikaluottojen sääntelytarve lähti siitä, että pikaluottojen korkotaso oli korkea ja ilmiö aiheutti ylivelkaantumista. Puhdasoppinen markkinatalouden lähestymistapa ongelmaan olisi ollut se, että luotonmyöntäjien välisen kilpailun olisi annettu hoitaa ongelma: jos tietyllä alalla toimiminen on erittäin kannattavaa, Adam Smithin näkymätön käsi ohjaa alalle lisää toimijoita ja hinnat laskevat.

Tämä mekanismi ei kuitenkaan ollut pikaluotoissa toiminut ainaakaan halutulla nopeudella ja siitä syystä pikaluotot päätettiin vuonna 2013 saattaa markkinataloudessa poikkeuksellisen ilmiön, hintasäännöstelyn piiriin. Perustuslaillisessa tarkastelussa elinkeinovapaus ja sopimusvapaus olisivat puoltaneet hinnoittelun vapautta. Ylivelkaantuneisuuden torjuntaan liittyvät näkökohdat katsottiin kuitenkin tässä tapauksessa perustuslakivaliokunnassa painavammiksi, mistä syystä hintasäännöstelyn sisältävä laki voitiin säätää.<sup>22</sup>

Perusoikeuksien asettaminen kategoriseen etusijajärjestykseen on mahdotonta. Toki on luonteva ajatella, että esimerkiksi hengen suoja on keskeisin perusoikeus, koska se tuskin voisi väistyä missään perusoikeuksien keskinäisessä punnintatilanteessa. Siitä havainnosta, että hengen suojelulle voidaan antaa etusija perusoikeuksien ristiriitatilanteissa, ei kuitenkaan liene koskaan hyötyä yksityisoikeudessa.

**JOS HENGEN SUOJA ON AINAKIN SUHTEESSA** julkiseen valtaan viime kädessä tärkein perusoikeus, onko yksityisoikeudessa nähtävissä jotain vastaavaa olennaisinta perusoikeutta? Tavallisesti perusoikeus-tutkimuksessa lähdetään siitä, että tällaista perusoikeutta ei voida

22 PeVL 28/2012 vp. Lain hyväksymisen jälkeen myös säännöstelyyn liittyvät ongelmat ovat tulleet esille. Lain voimaantulon jälkeen on kehitetty tietyjä korkeakorkoisia luottotuotteita, jotka eivät ole korkokatosääntelyn piirissä. Ratkaisuksi tähän Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt lisää sääntelyä. Viraston mukaan hintasäännöstely olisi laajennettava kiireellisesti kaikkiin kuluttajaluottoihin. Ks. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedote 23.9.2016.

yksilöidä. Kanta onkin ymmärrettävä, koska perusoikeuksien keskinäinen punninta ja rajoitusedellytykset ovat hyvin tilannesidonnaisia.

Asiaa voidaan kuitenkin arvioida myös perusoikeuksien tarkoituksen lähtökohdista. Perusoikeudet rajaavat poliittisen enemmistön lainsäädäntövaltaa ja suojaavat vähemmistön oikeuksia. Omistusoikeuden suoja turvaa yhtä lailla varakkaita ja vähävaraisia omaisuutta koskevilta loukkauksilta, mutta on vähemmistönsuojana erityisen merkityksellinen varakkaalle vähemmistölle. Omistusoikeus perusoikeutena turvaa tässä mielessä eniten omistavan vähemmistön asemaa enemmistön mahdollisilta sosialisointipyrkimyksiltä.

Yksityisoikeudellisessa kontekstissa voitaisiin siksi sanoa, että omistusoikeus on perusoikeus, jossa riski siitä, että enemmistön poliittista valtaa käytettäisiin väärin vähemmistön vahingoksi, on suurin. Tästä syystä voitaisiin teoriassa puoltaa omistusoikeuden vahvaa asemaa yksityisoikeuden perustuslaillisessa arvioinnissa. Omistusoikeuden vahvalle asemalle saa tukea myös perusoikeusuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä.<sup>23</sup> Tätä ei kuitenkaan voitane pitää tällä hetkellä vallitsevana kantana, koska perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa omistusoikeus ei ole viime vuosina saanut muita perusoikeuksia vahvempaa asemaa.

23 HE 309/1993 vp, jossa katsottiin ettei HE:llä muuteta silloin vallinnutta nykytilaa omaisuuden suojan suhteen. Usein on katsottu, että omaisuuden suojaa pidettiin hyvin vahvana perusoikeutena ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta.

## Perintöoikeus

Omistusoikeuden merkitys yksityisten kansalaisten välisessä suhteessa oli vuonna 2014 perustuslakivaliokunnan punnittavana, kun isyyslain yhteydessä käsiteltiin avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten oikeutta perintöön. Isyyden vahvistamista koskeva sääntely on monimutkaista, mutta tässä yhteydessä kiinnostavinta on, tuliko myös ennen isyyslain voimaantuloa (1.10.1976) avioliiton ulkopuolella syntyneille lapsille antaa perintöoikeus isäänsä. Hallitus esitys merkitsi yksinkertaistettuna sitä, että näillä lapsilla ei olisi tällaista oikeutta, jos isä on kuollut ennen kanteen vireillepanoa.

Asia on yksittäistapauksissa erittäin merkityksellinen. Perintöoikeuden antaminen merkitsee nimittäin sitä, että jo tehdyt perinnönjaot voidaan peräyttää niin, että omaisuus jaetaan uudelleen. Perintöoikeuden saajan kannalta tämä on tietysti myönteistä, mutta tämän henkilön sisarille asia merkitsee kenties kauan sitten aikanaan laillisesti tehdyssä jaossa saadun omaisuuden menettämistä. Perustuslakivaliokunta katsoi äänestysratkaisussaan yhdenvertaisuuden olevan tässä tilanteessa painavampi perusoikeus kuin omaisuudensuoja. Hallituksen esitys katsottiin perustuslain vastaiseksi ja valiokunta edellytti, että ennen 1.10.1976 syntyneet lapset asetetaan samaan asemaan myöhemmin syntyneiden kanssa.<sup>24</sup>

Myös sopimusvapaus saa tietynasteista perustuslain suojaa omaisuudensuojasäännöksen kautta. Tämä onkin perusteltua, koska sopimusvapaus on keskeinen elementti markkinatalouden toiminnassa ja liittyy viime kädessä kansalaisten itsemääräämisoikeuteen. Sopimusvapauskaan ei kuitenkaan ole ollut tulkintakäytännössä erityisen vahva perusoikeus, vaan sitä on tyyppillisesti katsottu voitavan rajoittaa melko kevyinkin perustein.

<sup>24</sup> PeVL 46/2014 vp.

## Pakkolait

Saattaa kuitenkin olla, että sopimusvapauden merkitys on lisääntymässä perusoikeusjärjestelmässä. Tästä on nähtävissä merkkejä erityisesti vuonna 2015 käydystä yhteiskunnallisessa ja oikeudellisessa keskustelussa, joka koski hallituksen suunnitelmia työelämän kustannuskilpailukyvyyn parantamiseksi (ns. pakkolait).

Näillä laeilla olisi rajattu työehtosopimusosapuolten oikeutta sopia työntekijän hyväksi tietyistä laissa määrätyistä eduista. Lakeja vastustavat palkansaajajärjestöt vetosivat muun muassa sopimusvapauden tärkeyteen.<sup>25</sup> Lait olisivatkin toteutuessaan rajanneet sopimusvapautta merkittävällä tavalla ja estäneet sopimusosapuolien normaalin markkinaehtoisen toiminnan. Lakien vastustaminen sopimusvapauden vedoten oli kuitenkin sikäli paradoksaalista, että työelämän sääntelyssä on perinteisesti kenties kaikkein jyrkimmin ja yhdellä keskeisimmälle elämäalueelle rajoitettu sopimusvapautta. Sopimusvapautta on rajattu lukuisin työlaainsäädännön normeihin ja lisäksi sitä on rajattu sopimus oikeudellisessa mielessä erikoisella työehtosopimusjärjestelmällä, joka sitoo muitakin kuin sopimuksen osapuolia.<sup>26</sup> Vasta pidemmällä aikajänteellä voidaan arvioida, merkitseekö vuoden 2015 sopimusvapauden keskeiseen asemaan nostanut argumentaatio laajempaan työoikeudellisen paradigman muutosta ja sopimusvapauden lisäämistä.

## Mitä tulisi tehdä?

Yksityisoikeudessa ei toistaiseksi ole tapahtunut sellaista ylikonstituionalisoitumista kuin julkisoikeudessa. Yllä on osoitettu, että perustuslain sekoittaminen yksityisoikeuteen ei tuo hyötyjä, mutta voi vaarantaa ennakoitavuutta ja sikäli talouden toimintaa tai kansalaisten sopimustoimintaa. Tästä syystä tärkeintä on pysyä valppaana siitä, ettei perustuslakia aiheetta aleta soveltaa yksityisten välisissä suhteissa.

<sup>25</sup> Ks. esim. palkansaajakeskusjärjestöjen SAK:n, Akavan ja STTK:n yhteinen lausunto hallituksen esitykseen kustannuskilpailukykyä vahvistavista toiminnoista, 9.12.2015.

<sup>26</sup> Vaikka työehtosopimusjärjestelmä on sopimus oikeudellisesti poikkeuksellinen ja mm. sopimusvapauden kannalta ongelmallinen, perustuslakivaliokunta on pitänyt järjestelmää mahdollisena, ks. PeVL 41/2000 vp. Työoikeuden professori Seppo Koskinen on lehtitietojen mukaan tästä huolimatta arvellut järjestelmän olevan perustuslain vastainen ja ehdottanut asian selvittämistä uudelleen neutraalisti. Ks. IS-verkkolehti 27.8.2015.

Tärkeää on, että perustuslakivaliokunta käyttää asiantuntijoina valtiosääntöoppineiden lisäksi myös yksityisoikeuden tutkijoita. Valtiosääntötutkijoilla on usein taipumus nähdä asiat valtiosäännön näkökulmasta, samoin kuin yksityisoikeuden tutkijoilla on tapana tarkastella asioita yksityisoikeuden näkökulmasta. Yksityisoikeutta ei tule muuttaa sovelletuksi valtiosääntöoikeudeksi, kuten valtiosääntöoikeuttakaan ei tule muuttaa yksityisoikeuden periaatteilla toimivaksi.

Juridiikassa ei yleensä ole ehdottomia totuuksia eikä poikkeuksettomia sääntöjä. Vaikka tässä artikkelissa on korostettu ongelmia, joita perustuslain tuomisesta yksityisoikeuteen voi aiheutua, toki saattaa syntyä tilanteita, joissa yksityisten välisen oikeussuhteen perustuslainen tarkastelu voi olla välttämätöntä. Ennen kaikkea tällaisia tilanteita voi liittyä lainsäädäntövaiheeseen, jossa on yksityisoikeudellistakin lainsäädäntöä laadittaessa varmistuttava esimerkiksi omaisuudensuojasta, sopimusvapaudesta tai yhdenvertaisuudesta. Poikkeustilanteita, joissa yksityinen taho voi tulla perustuslain velvoittamaksi, voi liittyä myös niihin tilanteisiin, joissa julkisen sektorin toimintaa on yksityistetty. Perusoikeuksilla ei kuitenkaan tule olla kuin aivan poikkeuksellisesti suoraa sovellettavuutta yksityisten välisissä suhteissa. Kaikkein huonoiten yksityisten välisiin suhteisiin sopisivat suoraan sovellettavaksi taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.

## Päätelmät

- Perusoikeuksien tulkinnoilla ja niiden käyttöalalla on ollut taipumus laajentua. Tulkinta on vaikeasti ennakoitavaa ja monin osin subjektiivista.
- Mahdollista on, että perustuslain tulkinnat rupeavat seuraavaksi laajentumaan yksityisten välisiin suhteisiin.
- Perusoikeuksia tai muita perustuslain velvoitteita ei pidä nykyistä laajemmin ulottaa puhtaisiin yksityisten välisiin oikeussuhteisiin, koska se toisi julkisen vallan velvoitteita yksityisille, vaarantaisi yksityisoikeuden ennakoitavuutta eikä toisi lisäarvoa.
- Tämä ei merkitse sitä, että julkisen sektorin tehtäviä ei saisi siirtää yksityisille. Kun yksityinen hoitaa julkisen vallan tehtävää, perustuslain säännökset voivat saada välitöntä merkitystä yksityistenkin välisissä suhteissa.

Oikeustieteen tohtori Janne Juusela on Asianajotoimisto Borenius Oy:n osakas ja Helsingin yliopiston vero-oikeuden dosentti.

JANNE JUUSELA

# Perustuslain periaatteet eivät toteudu verotuksessa

*Perustuslaki sisältää verotuksen tärkeimmät oikeusperiaatteet.*

**P**erustuslaissa säädetään tärkeimmistä periaatteista, joita verolakiin säätämiseksi ja niiden soveltamisessa on noudatettava. Perustuslain mukaisella laintulkinnalla on lähtökohtaisesti etusija, mikäli verolain normi tai yksittäistapauksellinen soveltamistilanne on ristiriidassa perustuslain kanssa.

Perustuslaissa turvattu omaisuuden suojan ja verotuksen välillä on lähtökohtaisesti ristiriita, sillä verotuksella puututaan yksityiseen omaisuuteen joko omaisuuden tuottoa verottamalla tai siten, että pelkästä varallisuuserän omistamisesta joudutaan maksamaan veroa. Perusoikeusjärjestelmässämme tämä ristiriita on ratkaistu niin, että omaisuuden suojan lisäksi perustuslaissa on säädetty myös verotusoikeudesta.

Keskeinen lähtökohta on laillisuusperiaate (legaliteettiperiaate, lakisidonnaisuuden periaate, ”rule of law”). Perustuslain mukaan



”Valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta”. Verovelvollisuuden suuruus tulee käydä ilmi suoraan laista. Verovelvollisuus ei voi perustua lakia alemmantasoiseen säädökseen. Se ei myöskään voi perustua veroviranomaisen harkintavaltaan. Veroja ei voida asettaa myöskään tuomiovallalla. Tuomioistuinten tehtävänä on vain soveltaa voimassa olevaa lakia yksittäistapauksissa. Voimassa olevan oikeuden muuttaminen on lainsäätäjän tehtävä.<sup>1</sup>

Lakisidonnaisuuden vaatimus ilmenee myös siinä perustuslain kohdassa, jossa säädetään, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Veroviranomaisten verotuspäätösten tulee siis perustua yksiselitteisesti voimassa olevaan oikeuteen. Samoin verotusmenettelyssä, kuten esimerkiksi verotarkastuksissa, veroviranomaisten toimivallan ja käytäntöjen tulee perustua lakiin. Lakiin perustumattomien velvoitteiden asettaminen verovelvolliselle tai lakiin perustumattomien käytäntöjen noudattaminen verotusmenettelyssä ovat vastoin laillisuusperiaatetta.

## **Laillisuusperiaate – vero-oikeuden tärkein oikeusperiaate**

”No taxation without representation” on koko länsimaisen demokratian ja oikeusvaltion perusperiaate. Tällä pyritään varmistamaan, että verotuksesta päätetään demokraattisesti valitussa parlamentissa ja niin yksityiskohtaisesti, että verovelvollinen ei joudu alistumaan lakia soveltavien viranomaisten harkinta- tai mielivallalle.

Laillisuusperiaatteella pyritään myös varmistamaan oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta, jotka ovat oikeusvaltion keskeisiä arvoja. Verovelvollisten tulee voida luottaa siihen, että taloudellisia päätöksiä tehdessään heillä on tiedossaan – tai ainakin mahdollista saada tietoonsa – mahdollisimman yksityiskohtaiset ja yksiselitteiset tiedot niistä säännöistä, joiden mukaan verotus toimitetaan ja heidän omaisuuden suojaansa puututaan.

Verovelvollisten oikeusturvan kannalta keskeinen periaate on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja muutoksenhakuun, josta on myös säädetty perustuslaissa. Verotus koskettaa tavalla tai toisella lähes kaikkia kansalaisia ja sillä voi olla merkittävää vaikutusta

<sup>1</sup> Laillisuusperiaatteen vuoksi lakiin kirjoitettujen verosäännösten asema on oikeuslähdeopillisesti erittäin vahva. Verolain tulkinnan tulee perustua ensisijaisesti lain sanamuotoon ja esimerkiksi verosäädöksen analogisen tulkinnan mahdollisuudet ovat hyvin rajalliset. Verotuksen laillisuusperiaate on monin tavoin rinnastettavissa rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (ei rikosta ilman lakia).

yksittäisen kansalaisen taloudelliseen asemaan. Perustuslain nojalla verovelvollisten tulisi saada veroviranomaisten tekemä verotuspäätös ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

**Suomessa perustuslain tavoitteet ja oikeusvaltion keskeiset periaatteet eivät toteudu verotuksessa niin hyvin kuin niiden läntisessä oikeusvaltiossa pitäisi toteutua. Perustuslaillisia ongelmia esiintyy sekä verolakien säätämisessä että verolakien soveltamisessa. Lisäksi verotuksen muutoksenhakumenettely on ristiriidassa perustuslain kanssa.**

## **Verohallinto lipsuu laillisuusperiaatteesta**

Verolakien soveltamisessa on viime vuosina esiintynyt vakavia ongelmia laillisuusperiaatteen noudattamisessa. Verohallinnossa verolakeja on ryhdytty tulkitsemaan laajentavasti ja soveltamaan laajentuneita tulkintoja takautuvasti aikaisempiin verovuosiin. Lisäksi verotarkastuksissa on huolestuttavalla tavalla ilmennyt lakiin perustumattomia, viranomaisten omaan harkintaan perustuvia menettelykäytäntöjä.

Verohallinnon siirtohinnoittelutehtävät keskitettiin vuodesta 2012 alkaen konserniverokeskuksessa toimivalle siirtohinnoitteluhankkeelle. Hanke käynnisti laajat siirtohinnoittelun verotarkastukset lukuisissa suomalaisissa yrityksissä.<sup>2</sup> Verotarkastuksissa siirtohinnoitteluhankkeen tarkastajat ovat päätyneet soveltamaan hyvin laajasti yleistä veronkiertosäännöstä ja siirtohinnoittelun oikaisusäännöstä. Tarkastuksissa on ns. kokonaisarvioinnin perusteella uudelleenluonnehdittu tai muutoin sivuutettu sellaisia järjestelyjä, jotka on perinteisesti katsottu kuuluvan täysin normaalin verosuunnittelun piiriin. Laajentavia tulkintoja on ulotettu takautuvasti jopa vuoteen 2006 saakka.

Laajentavan tulkinnan lähtökohtana on ollut, että veroviranomaisilla olisi jälkiverotuksessa laaja harkintavalta sivuuttaa yhtiöiden tekemiä päteviä oikeustoimia, kuten konsernin sisäisiä sopimuksia ja juridisia rakenteita. Taustalla näyttäisi vaikuttavan myös populistinen

<sup>2</sup> Siirtohinnoitteluhankkeeseen palkattiin 37 siirtohinnoittelun verotarkastajaa ja asiantuntijaa. Hankkeella oli selkeästi tulostavoitteellisuutta verotulotöiden keräämiseksi. Ensimmäisen toimintavuoden jälkeen verohallinto muun muassa julkaisi tiedotteen, joka oli otsikoitu ”Verohallinnon siirtohinnoitteluhanke tuottaa tulosta”. Verohallinnon tietojen mukaan hanke teki vuonna 2012 yritysten verotettavaan tuloon noin 300 miljoonan euron lisäykset. Vuonna 2013 tulonlisäysten määrä oli noin 900 miljoonaa euroa.

näkemyks, että kaikki verosuunnittelu olisi automaattisesti veronkiertoksi katsottavaa toimintaa.

**OIKEUSVALTIOSSA LÄHTÖKOHTANA** pitää kuitenkin olla, että verotuksen perustana ovat verovelvollisen tekemät oikeustoimet. Ne voidaan verotuksessa sivuuttaa ainoastaan poikkeuksellisissa, lain väärinkäytön tilanteissa. Perinteinen oppi Suomessa – ja kaikissa niissä länsimaissa, joissa verolainsäädäntöön sisältyy yleinen veronkiertosäännös – on ollut, että veronkiertosäännöstä voidaan soveltaa ainoastaan täysin keinotekoiisiin, lain tarkoituksen vastaisiin järjestelyihin. Sellaisia ovat esimerkiksi edestakaiset oikeustoimet tai oikeudellisen muodon väärinkäyttötilanteet.<sup>3</sup> Veronkiertosäännöksen soveltaminen on edellyttänyt oikeuskäytännössä vakiintuneiden, objektiivisesti todennettavissa olevien keinotekoisuuden tai lain väärinkäytön edellytysten täyttymistä.<sup>4</sup>

Oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu, että verovelvollisella on oikeus verosuunnitteluun ja oikeus valita verotuksellisesti edullisin vaihtoehto liiketoimien toteuttamiseksi. Veronkiertosäännöksellä ei voida paikata huonosta tai epäjohdonmukaisesta verolainsäädännöstä aiheutuvia ongelmia, vaan se on lainsäätäjän tehtävä.

3 Yleinen veronkiertosäännös (nykyisin VML 28 §) on sisällynyt Suomen verolainsäädäntöön jo 1920-luvulta alkaen. Se on muotoilultaan ongelmallinen laillisuusperiaatteen kannalta, sillä säännöksen sanamuodot mahdollistavat verotuksen toimittajalle niin laajan harkintavallan käytön, että se olisi ristiriidassa perustuslain laillisuusperiaatteen kanssa. Vuosikymmenten kuluessa veronkiertosäännöksen soveltamisesta on kuitenkin oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa muotoutunut siinä määrin maltillisia soveltamisperiaatteita, että ilmeinen konflikti laillisuusperiaatteen kanssa on voitu välttää. Esimerkiksi legendaarinen veroprofessori Kari S. Tikka kirjoitti väitöskirjansa vuonna 1972 yleisen veronkiertosäännöksen soveltamisperiaatteista.

4 Veronkiertosäännöstä on voitu soveltaa esimerkiksi edestakaiseen osakekauppaan, jossa kaupan kohde ja kauppahinta pysyvät samoina, ja jossa järjestelyn ainoana tarkoituksena on "sekuntikaupoilla" realisoida voitto tai tappio verotuksessa hyödynnettäväksi. Toinen esimerkki keinotekoisesta järjestelystä on tilanne, jossa lahjaveron välttämiseksi vanhemman lapselleen antama lahja on muotoiltu oikeudellisesti lainaksi, jota ei ole kuitenkaan tarkoitettu takaisin maksettavaksi. Kolmantena esimerkkinä voidaan mainita yritystoiminnan kauppa, jossa ostaja ja myyjä veroseuraamustensa minimoimiseksi sopivat kauppahinnan kohdentamisesta eri omaisuserille sillä tavalla, että se ei vastaa oikeaa markkinaehtoista kauppahinnan kohdentamista.

#### ESIMERKKI 1

## Omistusjärjestelyn sivuuttaminen veronkiertona

Kansainvälinen teollisuuskonserni, jonka emoyhtiö oli listattu Yhdysvaltojen arvopaperipörssissä, järjesteli vuonna 2006 omistusrakennetaan siten, että eurooppalaisia tuotannollista toimintaa harjoittavia konserniyhtiöitä siirrettiin suomalaisen teollista toimintaa harjoittavan konserniyhtiön omistukseen. Tarkoituksena oli virtaviivaistaa ja keskittää konsernin juridista rakennetta Euroopassa.

Osakkeiden hankintaa varten suomalainen yhtiö otti konsernin sisäistä velkaa, jonka korkoja yhtiö vähensi verotuksessaan Suomen voimassa olevan verolainsäädännön mukaisesti. Omistusjärjestely oli pysyväluontoinen ja on voimassa edelleen syksyllä 2016.

Verohallinnon konserniverokeskus suoritti vuonna 2013 yhtiön siirtohinnoittelua koskevan verotarkastuksen. Tarkastuksessa katsottiin, että vuonna 2006 toteutettua osakkeiden hankintaa oli arvioitava verotusmenettelylaisia tarkoitettuna veron kiertämisenä, minkä vuoksi osakehankintaa varten otetun lainan korkojen vähennysoikeus evättiin. Tarkastuksen seurauksena yhtiön veronalaiseen tuloon vuosille 2007–2014 lisättiin noin 200 miljoonaa euroa. Lisäksi yhtiölle määrättiin veronkorotusta sillä perusteella, että sen katsottiin tieteen tai törkeästä huolimattomuudesta antaneen väärän veroilmoituksen.

Yhtiö on pitänyt verotuksen oikaisua lakiin perustumattomana. Kyseessä on ollut aito liiketoiminnan rakenteen järjestely ja yhtiöllä on oikeus järjestää juridinen rakenteensa tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tavalla. Konsernin sisäinen laina on tavanomainen tapa rahoittaa sisäisiä järjestelyjä eikä sitä ole mitenkään kielletty myöskään Suomen oikeudessa.

Yhtiön mielestä osakehankinnassa ei täyty mikään voimassa olevan oikeuden (vakiintunut oikeuskäytäntö) mukainen veronkiertosäännöksen soveltamisen edellytys. Näin ollen verotuksen oikaisu ei perustu voimassa olevaan oikeuteen. Jos korkojen vähentämisoikeutta Suomen verotuksessa halutaan erityisesti rajoittaa, se tulee tehdä lainsäädäntöteitse, kuten sittemmin Suomessa on vuodesta 2014 alkaen tehtykin. Lisäksi verotuksen oikaisu on yhtiön mielestä ilmiselvästi ristiriidassa EU-oikeuden sijoittautumisvapauden kanssa.

Itse substanssiasian (jälkiverotuspäätös) lisäksi merkittävä ongelma yhtiölle on prosessin pitkä kesto ja siitä aiheutuvat kustannukset. Veroriita on ollut vireillä vuodesta 2013 lähtien pitäen sisällään kaikki verovuodet vuodesta 2007 lähtien eikä asiasta ole saatu vielä syksyyn

2016 mennessä edes ensimmäisen muutoksenhakuasteen, verotuksen oikaisulautakunnan, päätöstä.

Oikaisulautakunnan jälkeen asia todennäköisesti etenee joko verovelvollisen tai veronsaajien oikeudenvallontayksikön valituksen johdosta hallinto-oikeuteen, jossa käsittely kestää yleensä 1–2 vuotta. Hallinto-oikeuden jälkeen saattaa vielä seurata käsittely korkeimmasa hallinto-oikeudessa, jossa käsittelyaika on niin ikään 1–2 vuotta.

Periaatteessa on mahdollista, että riita etenee korkeimmasta hallinto-oikeudesta vielä EU:n tuomioistuimeen, jossa prosessi voi edelleen kestää useamman vuoden. Maksamattomalle verolle laskeetaan koko ajalta erittäin korkeaa, 7,5 prosentin viivästyskorkoa, joka siis lankeaa yhtiön maksettavaksi, mikäli riidan lopullinen päätös on yhtiölle negatiivinen.

Suomalaisen veroprosessin erikoisuus on käytäntö, että voittotilanteessakaan prosessista aiheutuneita kuluja ei määrätä verovelvolliselle korvattavaksi, tai korvattavaksi määrätään ainoastaan nimellinen murto-osa kuluista. Näin ollen vuosikausien puolustautumisesta aiheutuvat kulut jäänevät joka tapauksessa yhtiön kannattavaksi.

Kymmenissä suomalaisyrityksissä on vireillä vastaavantyyppisiä, siirtohinnoittelun verotarkastuksiin perustuvia ja euromääräiseltä mittaluokaltaan erittäin isoja veroriitoja. Veroriidoistaan julkisesti tiedottaneita yhtiöitä ovat muun muassa Fortum, Nokian Renkaat, Borealis, PKC Group ja Uponor.<sup>5</sup>

Verohallinnon laajentavat tulkinnat ovat huolestuttavalla tavalla johtaneet yritysten oikeusturvan ja verojärjestelmän ennustettavuuden heikentymiseen. Viranomaisien laaja harkintavalta on vastoin laillisuusperiaatetta, jonka mukaan verosta on säädettävä lailla ja jonka mukaan veronkiertosäännöksen soveltamisalana tulisi olla vain täysin keinoitekoiset ja objektiivisesti todennettavissa olevat väärinkäyttötilanteet.

**SUOMEN NYKYINEN OIKEUSTILA** on myös selvästi ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. EU-oikeuden mukaan sijoittautumisvapauden ja jäsenvaltioiden rajat ylittäviin yritysrakenteisiin voidaan puuttua ainoastaan poikkeuksellisissa ja täysin keinoitekoisissa järjestelyissä. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä on muodostunut selviä piir-

5 Merkittävää on, että veronkiertosäännöksen laaja tulkinta voi loukata kaikkien verovelvollisten, myös tavallisten yksityishenkilöiden oikeusturvaa.

teisiä kriteerejä keinoitekoisten järjestelyjen käsitteelle ja kansallisten veronkiertosäännösten soveltamisen rajoille.

Verohallinnon uusi käytäntö – etäännyminen lakiperusteisuudesta kohti harkintaverotusjärjestelmää – on vaarantamassa vakavasti paitsi verovelvollisten oikeusturvaa myös yleisemmin Suomen asemaa yritysten toimintaympäristönä. Oikeusvarmuus ja ennustettavuus ovat keskeisiä kilpailukykytekijöitä, kun yritykset miettivät toimintojensa sijoittautumista.

Missään muussa länsimaisessa oikeusvaltiossa ei liene niin laajaa veronkiertosäännöksen soveltamiskäytäntöä kuin mihin Suomessa on viime aikoina päädytty. Muissa maissa veronkiertosäännöksen soveltamisala on laillisuusperiaatteen ja verovelvollisten oikeusturvapäätösten vuoksi rajoitettu ainoastaan keinoitekoisiin väärinkäyttötilanteisiin. Todettakoon myös, että kansainväliset hankkeet OECD:ssä<sup>6</sup> ja EU:ssa veropohjien tiivistämiseksi ja verojärjestelmien epäsymmetrioiden poistamiseksi olisivat tarpeettomia, jos muissakin maissa katsottaisiin, että kansallisilla veronkiertosäännöksillä voitaisiin laajasti puuttua yritysten kansainväliseen verosuunnitteluun.<sup>7</sup>

## Oikaisulautakuntamenettely ei täytä oikeudenmukaisen muutoksenhaun edellytyksiä

Suomen perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on säädetty oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Oikeudenmukaisen muutoksenhakujärjestelmän edellytyksiä ovat muun muassa:

- Muutoksenhakuelin on itsenäinen (puolueeton) ja riippumaton suhteessa hallinto- ja lainsäädäntövaltaan.
- Käsittely on lähtökohtaisesti julkista, ja ainakin asianosaisilla on oikeus olla läsnä asiansa käsittelyssä ja oikeus saada tietoonsa käsittelyn kulku ja käsittelystä laadittu aineisto.
- Käsittely on suullista tai mikäli se on kirjallista, käsittelyä tulee ainakin täydentää suullisella kuulemisella, mikäli asianosainen sitä vaatii.

6 Kansainvälisesti keskeisin hanke on ns. BEPS-projekti (Base Erosion and Profit Shifting).

7 Oikeusvaltion periaatteiden kannalta huolestuttavaa on, että verotarkastuksissa on esiintynyt myös veroviranomaisten menettelytapoihin liittyviä epäkohtia. Esimerkiksi verovelvolliselle ei ole toimitettu tarkastuksen tausta-aineistoa tai tarkastuksissa tehtyjä haastatteluja ei ole kirjattu lain edellyttämällä tavalla. Yhtiöt ovat joutuneet vaatimaan puolustautumisensa kannalta välttämättömän verotarkastusmateriaalin saamista oikeusteitse.

Suomessa verotuksen oikaisulautakuntamenettely on käytännössä ristiriidassa kaikkien näiden oikeudenmukaisen muutoksenhakumenettelyn edellytysten kanssa.<sup>8</sup>

## Oikaisulautakunta ei ole riippumaton lainkäyttöelin

Verotuksen oikaisulautakunta ei ole itsenäinen ja riippumaton muutoksenhakuelin, vaan se toimii verohallinnon yhteydessä ja osana verohallinnon organisaatiota. Alkuperäisen verotuspäätöksen tehnyt yksikkö valmistelee asian ja tekee ratkaisuehdotuksen myös oikaisulautakunnalle. Toisin sanoen sama viranomaistaho (joskus jopa sama henkilö), joka on tehnyt oikaisun kohteena olevan verotuspäätöksen, toimii asian oikaisulautakunnalle esittelevänä viranomaisena ja osallistuu siis keskeisellä tavalla myös muutoksenhakuvaiheen käsittelyyn.<sup>9</sup> Tämä luonnollisesti tarkoittaa sitä, että esittelijällä saattaa olla vahva ennakkokäsitys asiasta, mikä puolestaan vaarantaa vakavasti koko oikaisulautakuntakäsittelyn puolueettomuuden.

Perustuslain mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä. Virkavastuun laiminlyönti voi johtaa rangaistukseen tai vahingonkorvausvastuuseen. Verotuksen oikaisulautakuntamenettely ei kuitenkaan ole perustuslain tarkoittaman esittelymenettelyn piirissä. Koska kyseessä on hallintomenettely, ei esittelijällä ole normaalia virkamiehen vastuuta virkatoimestaan. Näin ollen verovelvolliselle vahingollisen verotuspäätöksen tehnyt virkamies voi ilman esteellisyyttä ja ilman virkavastuuta valmistella ja esitellä riidan kohteena valituksen oikaisulautakunnalle.

## Oikaisulautakuntamenettely on salaista

Tuomioistuimista poiketen käsittely oikaisulautakunnassa on salaisista.<sup>10</sup> Yleisöllä ei siis ole oikeutta olla läsnä oikaisulautakunnan käsittelyssä. Myöskään asianosaisella eli verovelvollisella, jonka verotusta

<sup>8</sup> Käsittely oikaisulautakunnassa on hallintomenettelyä, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että verovelvollisen oikeusturva-asema on selvästi heikompi kuin lainkäytössä eli tuomioistuinkäsittelyssä.

<sup>9</sup> Korkein hallinto-oikeus on nimenomaisesti linjannut, että asioita valmisteleva virkamies ei ole esteellinen pelkästään sillä perusteella, että hän on ottanut osaa verotuspäätöksen tekemiseen (KHO 2004:82).

<sup>10</sup> Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa ei koske oikaisulautakuntamenettelyä, sillä menettely ei ole lainkäyttöä.

koskevasta oikaisusta on kyse, ei ole oikeutta olla paikalla käsittelyssä.<sup>11</sup> Sitä vastoin verotuspäätöksen tehnyt veroviranomainen osallistuu käsittelyyn keskeisessä roolissa asian valmistelijana ja esittelijänä.

Oikaisulautakuntakäsittelyä koskevat salassapitovelvollisuus ja neuvottelusalaisuus. Verovelvollisella on oikeus saada tietoonsa vain, ketkä ovat osallistuneet hänen oikaisuvaatimuksensa ratkaisemiseen. Verovelvollinen ei voi saada pöytäkirjaa tai muuta tietoa käsittelyn kulusta. Verohallinnon ohjeen mukaan verovelvolliselle ei saa edes kertoa lautakunnan kokouksessa käydyistä keskusteluista, vaikka ne liittyvätkin hänen oikaisuvaatimuksensa käsittelyyn.

Laajimmista oikaisuvaatimuksista laaditaan yleensä kirjallinen esittelymuistio. Esittelijä kirjaa muistioon asian ratkaisemisen kannalta keskeisenä pitämänsä tosiseikat ja oikeusohjeet sekä antaa oikaisulautakunnalle päätösesityksen. Muistio jaetaan oikaisulautakunnan jäsenille ennen oikaisulautakuntakäsittelyä. Käytännössä muistio on keskeinen dokumentti oikaisulautakunnan päätöksenteon perustaksi. Verovelvollisella ei kuitenkaan ole oikeutta edes nähdä muistiota saatikka esittää omia näkemyksiään siihen. Vasta sen jälkeen, kun oikaisulautakunta on tehnyt päätöksensä, verovelvollinen voi pyynnöstä saada muistion tietoonsa.

## Oikaisulautakunnissa ei järjestetä suullisia käsittelyjä

Lainkäytössä suullista käsittelyä on pidetty ensiarvoisen tärkeänä osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Suullisessa käsittelyssä asianosaisilla on mahdollisuus esittää näkemyksensä suoraan tuomioistuimelle ja tuomioistuin pystyy tehokkaasti selvittämään tosiseikkoja ja arvioimaan esitettyä näyttöä. Näin varmistetaan, että eri näkökohdat kuullaan ja punnitaan keskenään vastakkain.

Veroriidoissa on tavanomaista, että verohallinnon ja verovelvollisen näkemykset tapauksen tosiseikoista poikkeavat huomattavasti toisistaan. Näkemyserot voivat koskea esimerkiksi seuraavanlaisia tosiseikkoja:

- Millainen yhtiön liiketoimintamalli on ollut?
- Mitä toimintoja yhtiön palveluksessa olevat henkilöt ovat tosiasiaa suorittaneet? Tai
- Onko yhtiön liiketoimille ollut verotuksesta riippumattomia perusteita?

<sup>11</sup> Ainoa poikkeus on suullinen käsittely, joita ei kuitenkaan käytännössä järjestetä verotuksen oikaisulautakunnissa.



Tällaisissa tilanteissa tosiasioiden huolellinen selvittäminen ja näytön arviointi edellyttäisivät välttämättä asianosaisten – verovelvollisen ja verotuspäätöksen tehneiden virkamiesten – suullista kuulemistä.

Oikaisulautakuntamenettelyssä olisi periaatteessa mahdollista järjestää suullinen käsittely. Vakiintuneeksi käytännöksi on kuitenkin muodostunut, että oikaisulautakunnat eivät suostu suullisten käsittelyjen järjestämiseen, vaikka verovelvolliset niitä monissa tapauksissa vaativat. Tämä on ongelmallista paitsi oikeudenmukaisen menettelyn myös prosessin tehokkuuden ja luotettavuuden kannalta.

Tosiseikat pitäisi pyrkiä selvittämään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa prosessia, jotta myöhemmissä valitusasteissa voitaisiin keskittyä mahdollisten oikeudellisten tulkintojen ratkaisemiseen. Tosiseikkojen selvittäminen on myös sitä luotettavampaa, mitä aikaisemmassa vaiheessa se toteutetaan. Prosessin myöhemmässä vaiheessa asianosaisten muistikuvat ovat luonnollisesti epäluotettavampia kuin varhaisen vaiheen kuulemisessa.

#### ESIMERKKI 2

## Oikaisuvaatimus siirtohinnoittelusta

Suomalaisessa teollisuuskonsernissa (yksityinen yhtiö) suoritettiin verovuosia 2006–2008 koskenut siirtohinnoittelun verotarkastus. Verotarkastuksessa sivuutettiin yhtiön juridiset sopimukset, siirtohinnoittelun dokumentointi ja yhtiön käyttämät markkinaehtoisien hinnoittamisen menetelmät. Verotarkastajat määrittivät suomalaisen konserniyhtiön tulon kansainvälisessä vero-oikeudessa poikkeuksellisenä pidetyllä kaavamaisella menetelmällä.

Yhtiö oli kaikista keskeisistä asioista täysin eri mieltä verotarkastajien kanssa. Sen mukaan tarkastajien näkemys perustui virheellisille tosiseikoille ja tarkastajien esityksessä oli kyse lainvastaisesta liiketoimintojen uudelleenluonnepinnasta. Yhtiön mukaan tarkastajat eivät myöskään olleet esittäneet mitään näyttöä siitä, että yhtiön käyttämässä siirtohinnoittelussa olisi ollut virheellisyyksiä. Yhtiön mielestä sillä itsellään on paras näkemys omasta liiketoiminnastaan, ja yhtiön sopimukset ja dokumentaatio olivat kuvanneet oikein yhtiön liiketoimia.

**KONSERNIVEROKESKUS TEKI VEROTARKASTAJIEN** esityksen mukaisen verotuksen oikaisupäätöksen joulukuussa 2012. Vuosille 2006–2008 määrättiin maksettavaksi veroja yhteensä yli 20 miljoonaa

euroa. Yhtiö jätti helmikuussa 2013 oikaisuvaatimuksen konserniverokeskuksen oikaisulautakunnalle, jossa se vetosi jo verotarkastuksessa esittämiinsä perusteluihin. Lisäksi yhtiö esitti pyynnön suullisen käsittelyn järjestämisestä, jotta tapauksen tosiseikat voitaisiin selvittää riittävän huolellisesti. Oikaisulautakunta antoi päätöksensä kesäkuussa 2014, jossa se hylkäsi oikaisuvaatimuksen eikä suostunut yhtiön pyyntöön suullisesta käsittelystä.

Oikaisulautakunnan päätöksen jälkeen yhtiö pyysi tietoonsa lautakunnalle laaditun esittelymuistion. Siitä kävi ilmi, että asian esittelijänä toimi konserniverokeskuksen siirtohinnoitteluyksikön virkamies. Näin ollen saman yksikön virkamies, joka oli tehnyt yhtiölle negatiivisen verotuspäätöksen, toimi muutoksenhakuasteessa keskeisessä roolissa esittelijänä.

Esittelymuistio painottui verotarkastajien näkemysten esittelemiseen ja verovelvollisen perusteluja kuvattiin lyhyesti ja puutteellisesti. Tapauksen tosiseikat kuvattiin muistiossa sellaisella tavalla, että yhtiö ei olisi voinut sitä hyväksyä. Myös esittelymuistion oikeudellinen analyysi oli yksipuolinen ja vastoin yhtiön näkemystä. Salassapitoperiaatteiden vuoksi yhtiöllä ei kuitenkaan ollut mahdollisuutta nähdä tai kommentoida esittelymuistiot. Yhtiö ei myöskään saanut osallistua lautakunnan käsittelyistuntoihin, eikä se saanut muillakaan tavoilla tietoa käsittelyn kulusta tai siellä käydyistä keskusteluista.

Yhtiö valitti oikaisulautakunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen heinäkuussa 2014. Syksyllä 2016 asia on edelleen vireillä hallinto-oikeudessa.

**MUUTOKSENHAKUMENETTELYN** oikeusturvaongelmat eivät kosketa pelkästään suuria yrityksiä. Verotus voi koskettaa lähes jokaista Suomen kansalaista, ja usein kyse on merkittävistä taloudellisista intresseistä, joko euromääräisesti tai suhteutettuna yksittäisen verovelvollisen taloudelliseen asemaan.

Huomion arvoista on, että yksittäiselle verovelvolliselle verotuksen oikaisulautakunta on suurimmassa osassa tapauksia tosiasiaa ensimmäinen ja viimeinen muutoksenhakuaste. Riitelyn jatkaminen ensimmäisen valitusasteen jälkeen omalla kustannusvastuulla ei monissa tilanteissa ole realistinen vaihtoehto.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Suomen oikaisulautakuntamenettely on kansainvälisesti poikkeuksellinen järjestelmä. Esimerkiksi Ruotsissa, jossa verolainsäädäntö on monilta osin verrattain samankaltaista kuin Suomessa, ensimmäisen varsinaisen muutoksenhakuelin verotuksessa on yleinen hallintotuomioistuin.

## Perustuslakivalvonta on heikkoa Suomessa on poikkeuksellinen perustuslain valvontajärjestelmä

Suomessa perustuslain noudattamisen valvonta perustuu ensisijaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan etukäteisvalvontaan. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on valvoa, että eduskunnan säätämät lait eivät ole ristiriidassa perustuslain vaatimusten kanssa. Perustuslain jälkivalvonnassa toimivaltaa on annettu tuomioistuimille. Perustuslain mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, mikäli lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Jälkivalvonta on hyvin rajoitettua, sillä ristiriidan perustuslain kanssa tulee olla ilmeistä ja ristiriidan toteaminen on yksittäistapauksellista eli tuomioistuimen näkemyksellä ei ole yleisempää vaikutusta kyseessä olevan lain pätevyYTEEN.

Länsimaisten oikeusvaltioiden vertailussa Suomen perustuslakivalvonnan järjestelmä on poikkeuksellinen. Meillä valvonnassa korostuu poliittisen toimielimen ennakkollinen ja yleisluontoinen valvonta (perustuslakivaliokunta), kun sitä vastoin jälkivalvonta on hyvin rajoitettua ja yksittäistapauksellista. Perustuslakivalvonnan rakennetta voidaan pitää periaatteessa ongelmallisena eikä valvonta ole myöskään käytännössä onnistunut hyvin.

Perustuslakivaliokunnan ennakkovalvonnasta huolimatta meillä tulee säädetyksi verolakeja, jotka sisältävät ristiriitaisuuksia perustuslain vaatimusten kanssa. Toisaalta perustuslakivaliokunta toisinaan perusteettomasti estää lakiuudistuksia vetoamalla oikeudellisesti kyseenalaisilla tavoilla perustuslain vaatimuksiin.

**TUOMIOISTUINTEN RAJALLINEN** toimivalta jälkivalvonnassa on johdannut siihen, että verolainsäädäntöön tai verolakien soveltamiskäytäntöihin liittyneitä perustuslaillisia ongelmia ei ole saatu tehokkaasti korjattua. Tuomioistuimet eivät ole veroasioissa antaneet merkittävästi painoarvoa perustuslaillisille näkökohdille. Koska näennäisesti kaikki lainsäädäntö on kulkenut perustuslakivaliokunnan kontrollin kautta ja koska tuomioistuinten toimivalta perustuslaillisuuden arvioinnissa on rajattu vain ilmeisiin ristiriitoihin, on meillä käytännöksi muodostunut, että verovelvollisten veto-oikeuksia perustuslakiin ei ole otettu huomioon asianmukaisella vakavuudella.<sup>13</sup>

13 Vrt. EU-oikeus, jonka huomioon ottamisessa on esiintynyt paljon puutteita, mutta jolla on kuitenkin ollut perustuslakia konkreettisemmin vaikutusta tuomioistuinten ratkaisuihin. EU-oikeuden etusija lain soveltamisessa ei edellytä ilmeistä ristiriitaa ja epäselvissä EU-oikeuden tulkintatilanteissa tuomioistuimilla on velvollisuus tehdä asiasta ennakkoratkaisupyyntö EU:n tuomioistuimelle.

## Perustuslakivalvonta ei toimi verotuksessa

Meillä perustuslakivalvonta ei ole puuttunut edellä kuvattuun verolakien – veronkiertosäännöksen ja siirtohinnoittelusäännöksen – laajentavaan tulkintaan, joka on ilmeisessä ristiriidassa perustuslaissa säädetyn laillisuusperiaatteen kanssa.<sup>14</sup> Verohallinnon toimivallan ylittämiseen lain soveltamisessa pitäisi puuttua erityisesti perustuslain jälkivalvonnan keinoin. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi siten, että perustuslaillinen kysymys käsiteltäisiin asianosaisen (verovelvollisen tai veronsaajan) tai alioikeuden vaatimuksesta mahdollisimman nopeasti perustuslakituomioistuimessa. Perustuslakituomioistuimella olisi toimivalta arvioida säännöksen soveltamisen perustuslainmukaisuus ja sen ratkaisulla olisi yleinen vaikutus säännöksen soveltamiskäytäntöön. Samalla tulisi arviotavaksi perustuslain kannalta ongelmallisia tulkintoja aiheuttaneiden säännösten, esimerkiksi yleisen veronkiertosäännöksen, lakitekniesten muutosten tarve.<sup>15</sup>

Myöskään edellä kuvattuihin oikaisulautakuntamenettelyn ilmeisiin oikeusturvaongelmiin ei ole perustuslakivalvonnassa puututtu. Verovelvollisella ei ole mahdollisuutta saattaa muutoksenhakumenettelyyn liittyviä epäkohtia perustuslakituomioistuimelle, joka voisi arvioida menettelyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten näkökulmasta ja ratkaista asia siten, että sillä olisi yleinen vaikutus muutoksenhakumenettelyjärjestelmään. Käytännössä perustuslaillisen ristiriidan vahvistaminen johtaisi oikaisulautakuntamenettelyä koskevien lakien ja ohjeistusten uudistamiseen.<sup>16</sup>

Oikaisulautakuntamenettelyn oikeusturvaongelmiin olisi ollut mahdollista puuttua myös olemassa olevan ennakkovalvonnan puit-

14 Laajentavaa tulkintaa on harjoitettu erityisesti verohallinnon siirtohinnoitteluhankkeen toimesta vuodesta 2012 alkaen.

15 Verohallinnon laajentavan tulkinnan linjauksia on päätyttyä myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. KHO on joissain tapauksissa (KHO 2014:66 ja KHO 2016:72) hyväksynyt verohallinnon tulkinnan, jossa veronkiertosäännöksellä (VML 28 §) oikeustoimia voidaan sivuuttaa aikaisemmasta oikeuskäytännöstä poikkeavalla tavalla. Ratkaisujen perusteluina on esitetty lähinnä kokonaisuuskäytäntöä ja muun muassa näkemystä, että verovelvollisen toiminnan liiketaloudellisia perusteita oli pidettävä ”suhteellisen ohuina.” Toisaalta KHO on joissain tapauksissa (KHO 2014:119 ja KHO 2016:115) myös päätyttyä torjumaan verohallinnon laajentavan tulkinnan. Ratkaisussa KHO 2014:119 korkein hallinto-oikeus nimenomaisesti linjasi, että verovelvollisen oikeustoimien sivuuttamista ja uudelleenluonnehdintaa ei ole mahdollista tehdä siirtohinnoittelun oikaisusäännöksen (VML 31 §) perusteella. Tästä huolimatta verohallinto on käytännössä jatkanut yhtiöiden tekemien oikeustoimien sivuuttamista myös siirtohinnoittelusäännöksen perusteella. Oikeustila on tällä hetkellä hyvin epävarma ja sen selkeytyminen ilman lainsäädännöllisiä toimenpiteitä saattaa kestää vuosikautia. Järjestelmän ennustettavuuden ja verovelvollisten oikeusturvan vuoksi lainsäätäjän tulisi ryhtyä toimenpiteisiin ja korvata nykyinen veronkiertosäännös tarkkarajaisemmalla, laillisuusperiaatteen kanssa sopusoinnussa olevalla säännöksellä. Säännöksen tulisi alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti mahdollistaa puuttuminen ainoastaan keinotekoisin veronminimointijärjestelyihin eikä antaa veroviranomaiselle laajaa harkintavaltaa verovelvollisen oikeustoimien jälkikäteiselle sivuuttamiselle. Uudistuksen pohjana voisi olla tuoreeseen EU:n veronkiertodirektiivin sisältyvä veronkiertosäännös.

16 Kotimaisten oikeusuojaikojen puuttuessa verovelvollinen voi periaatteessa viedä asiansa ylikansalliseen tasolle Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Tämä on luonnollisesti hyvin vaatava prosessi ja monissa tilanteissa käytännössä epärealistinen vaihtoehto.

teissa. Oikaisulautakuntamenettelyä koskevat säädökset on uudistettu nykyisen verohallintolain säätämisen yhteydessä vuonna 2010. Verohallintolaki pitää sisällään kaikki verovelvollisen oikeusturvan kannalta ongelmalliset rakenteet ja menettelytavat. Perustuslakivaliokunnan olisi ehdottomasti pitänyt käsitellä lakiehdotus ja arvioida oikaisulautakuntamenettelyä perustuslaissa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten valossa.

Kesällä 2016 eduskunta hyväksyi verotusmenettelyä koskevan lakiuudistuksen, jossa muutoksenhakumenettelyjä yhdenmukaistetaan siten, että kaikissa verolajeissa ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimii jatkossa verotuksen oikaisulautakunta. Aikaisemmin esimerkiksi arvonlisäverotuksessa ensimmäinen muutoksenhakuaste on ollut hallinto-oikeus. Näin ollen lainsäätäjät laajensivat oikaisulautakuntien toimivaltaa ja siten entisestään vahvistivat oikaisulautakuntien merkitystä verotuksen muutoksenhakujärjestelmässä. Tässäkään yhteydessä eduskunta ei tutkinut oikaisulautakuntamenettelyä perustuslain näkökulmasta eikä lakiehdotusta käsitelty eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.<sup>17</sup>

## Verolakien soveltamisessa ei noudateta perustuslain mukaista laintulkintaa

Merkittävä ongelma verolainsäädännön perustuslakivalvonnassa on, että verolakien soveltamisessa ei johdonmukaisesti noudateta perustuslain mukaisen laintulkinnan periaatetta. Seuraavassa kuvataan kaksi tuoretta esimerkkiä tulkintakäytännöistä, joissa perustuslain periaatteille ei ole annettu asianmukaista painoarvoa.

<sup>17</sup> Eduskunta piti oikaisulautakuntien toimivallan laajentumista positiivisena asiana. Valtiovarainvaliokunnan lausunnossa todetaan, että ”esitys on edistysaskel siinä suhteessa, että kaikki verolajit tulevat oikaisuvaatimusmenettelyyn piiriin.”

ESIMERKKI 3

## Verovelvollisen oikeus verotarkastuksen aineistoon

Siirtohinnoittelutarkastusten jälkeen monet yhtiöt ovat asianosaisjulkisuuteen vedoten vaatineet nähtäväkseen kaiken sen aineiston, jota verotarkastuksen aikana on kertynyt verotarkastajien käytettäväksi. Taustalla on ollut se, että yhtiöt ovat pitäneet verotarkastuskertomukseen kirjattuja tosiseikkoja väärinä ja näille väärille tosiseikoille perustuvaa jälkiverotusehdotusta lainvastaisena.

Asianmukaisen puolustautumisen kannalta yhtiöt ovat pitäneet välttämättömänä saada tutustua kaikkeen siihen aineistoon, joka on saattanut vaikuttaa heitä koskevaan jälkiverotusehdotukseen. Verohallinto ei ole suostunut tietojen luovuttamiseen ja pyyntöjen käsittely on jatkunut tuomioistuimissa.

Tuomioistuimissa verovelvollisen aineistopyyntöä on tarkasteltu lakiteknisenä kysymyksenä siitä, onko verotarkastusmateriaalissa kyse julkisuuslaissa tarkoitetuista viranomaisen asiakirjasta. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti päätyneiden prosessien lopputulos on, että verovelvolliselle ei ole välttämätöntä luovuttaa kaikkea verotarkastuksen valmisteluaineistoa.<sup>18</sup> Verotarkastajat voivat harkintansa mukaan kieltäytyä antamasta esimerkiksi tietokantahakujen tuloksia ja tarkastajien tekemiä muistiinpanoja. Tämä saattaa käytännössä johtaa esimerkiksi siihen, että verohallinto voisi kieltäytyä luovuttamasta verovelvolliselle sellaista aineistoa, joka tukee verovelvollisen omaa näkemystä markkinaehtoisesta hinnoittelusta.

Tässä tilanteessa lakia tulisi muuttaa siten, että verovelvollisen oikeudet aineiston saamiseen ja siten oikeudenmukaiseen puolustautumiseen turvataan. Samaan lopputulokseen olisi kuitenkin päästy myös siten, että nyky sääntelyä olisi tulkittu perustuslain edellyttämällä tavalla. Julkisuusperiaatteen ja oikeudenmukaisen menettelyn tulisi yksiselitteisesti edellyttää, että julkisen asiakirjan käsitettä tulkitaan tällaisessa tilanteessa siten, että kaikki taustamateriaali on luovutettava verovelvolliselle. Asianosaisjulkisuuden rajoittaminen edellyttää, että tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi. Verotarkastusaineiston salaamiselle ei tietenkään ole olemassa mitään tällaista perustetta.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Ks. KHO 2016:131 ja KHO 2016/3803.

<sup>19</sup> Esimerkiksi Ruotsissa verovelvollisella on oikeus saada kaikki verotarkastuksen aineisto tietoonsa.

## Täytäntöönpanokiellon sivuuttaminen verotilikuittauksella

Veroriidoissa on tavanomaista, että verovelvollinen hakee riidanalaisen veron maksuunpanolle täytäntöönpanokielloa. Täytäntöönpanokielto tarkoittaa sitä, että veron maksaminen lykkääntyy siihen saakka kunnes veroriita on lopullisesti ratkaistu oikeusasteissa.<sup>20</sup>

Täytäntöönpanokiellosta huolimatta verohallinto on kuitenkin yhtiöiden verotileille suoritetuista arvonnäköverohyvityksiä riidanalaisia verovelkoja vastaan. Tällaisella kuittauksella tosiasiallisesti mitätöidään verojen täytäntöönpanokielto ja peritään täytäntöönpanokiellon piirissä oleva verovelka.

Ongelma syntyy siitä, että täytäntöönpanokielloa koskeva sääntely ja verotiliä koskeva sääntely ovat keskenään ristiriidassa eikä lainsäädäntö sisällä suoraa ohjetta siitä, miten tällaisessa normikonfliktissa tulisi menetellä. Pohjimmiltaan kyse on verovelvolliselle perustuslais- sa turvatun omaisuuden suojan periaatteen ja toisaalta veronsaajan fiskaalisen intressin välisestä ristiriidasta.

Perustuslain mukaisen tulkinnan perusteella pitäisi olla itsestään selvää, että verovelvollisen oikeusturvaksi säädetyllä täytäntöönpanokiellolla on etusija suhteessa fiskaaliseen intressiin ja verotilisääntelyyn. Näin ollen lopputuloksena pitäisi olla, että verotilikuittauksella ei voida tehdä täytäntöönpanokiellon piirissä olevaa verovelkaa vastaan.

**KÄYTÄNNÖSSÄ LOPPUTULOS** on kuitenkin ollut päinvastainen. Verohallinto ja tuomioistuimet ovat katsoneet, että normikonfliktissa etusija annetaan verotilisääntelyn soveltamiselle, mikä siis tarkoittaa riidanalaiselle verovelalle myönnetyn täytäntöönpanokiellon muuttamista merkityksettömäksi.<sup>21</sup>

Koska epäoikeudenmukainen tulkinta on vahvistettu oikeuskäytännössä, tulisi lainsäädäntöä muuttaa ja varmistaa verovelvollisen suojaksi säädetyt täytäntöönpanokiellon toteutuminen kaikissa tilanteissa. Tähän lopputulokseen olisi kuitenkin pitänyt päästä jo siten, että verohallinto ja tuomioistuimet olisivat noudattaneet perustuslain edellyttämää perustuslain mukaista laintulkintaa.

<sup>20</sup> Maksamattomalle verolle lasketaan kuitenkin koko ajalta 7,5 prosentin viivästyskorkoa.

<sup>21</sup> Korkein hallinto-oikeus päätti heinäkuussa 2016, että se ei ota asiaa koskevaa valituslupahakemusta käsiteltäväkseen, jolloin hallinto-oikeuden yhtiölle kielteinen päätös jäi lainvoimaiseksi.

## Perustuslakivaliokunta on poliittisessa ja oikeudellisessa kaksoisroolissa

Nykyiseen perustuslakivalvontaamme, joka siis on ensisijaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan vastuulla, liittyy merkittäviä rakenteellisia ongelmia. Perustuslakivaliokunta on poliittinen elin, jossa perustuslaillisia kysymyksiä ei käsitellä systemaattisella eikä oikeudellisella prosessilla tyypillisellä tavalla.

Perustuslakivalvonnassa pitäisi olla kyse puhtaasti oikeudellisesta arvioinnista, joka tulisi pitää tiukasti erillään poliittisesta harkinnasta. Suomessa perustuslakivaliokunnan jäsenet ovat kuitenkin kaksoisroolissa lainsäädäntövallan ja oikeudellisen vallan käyttäjinä. Valiokunnan jäsenet ovat vaaleilla valittuja kansanedustajia, joiden tehtävänä on edistää niitä poliittisia näkemyksiä, joita he ovat äänestäjilleen esittäneet. Heitä ei ole valittu eduskuntaan tekemään oikeudellisia ratkaisuja. Oikeudellisten ratkaisujen tekeminen saattaa johtaa lopputuloksiin, jotka ovat epäedullisia edustajan poliittisten tavoitteiden kannalta. Näin ollen kaksoisrooli poliitikkona ja tuomarina väistämättä vaarantaa oikeudellisen harkinnan objektiivisuuden.

Oma ongelmansa on se, että valiokunnan jäsenillä ei ole oikeudellista koulutusta, jota tuomioistuimien tuomareilta edellytetään. Perustuslakikysymyksissä oikeudellinen harkinta on siis käytännössä ”maallikkotuomareiden” käsissä. Tästä syystä valiokunta joutuukin usein tukeutumaan yksittäisten perustuslakiasiantuntijoiden näkemyksiin. Valiokunnan käyttämille asiantuntijoille – jotka eivät toimi eduskunnassa virkavastuulla ja joilla ei ole poliittista mandaattia – onkin muodostunut suhteettoman paljon vaikutusvaltaa perustuslakivalvonnassa.

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN POLIITTINEN LUONNE** sekä tukeutuminen yksittäisiin ja monesti yksipuolisiin asiantuntijanäkemyksiin on johtanut epäohdonmukaisiin ja oikeudellisesti kyseenalaisiin ratkaisuihin verolakien ennakkovalvonnassa. Erityisesti esille on noussut perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen verolainsäädännössä.

Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen verotuksessa on kuitenkin monella tavalla ongelmallista. Yleisesti hyväksytty lähtökohta on, että julkisella vallalla on oikeus kerätä verotuloja siten, että erityyppiset verovelvolliset (kuten yksityishenkilöt ja yritykset) ja erityyppiset verotuksen kohteet (kuten ansiotulot, pääomatulot, eläketulot, yritysten tulot, kiinteistöt, perinnöt, lahjat) ovat mahdollisimman laajasti verotuksen piirissä.

Itsestään selvä lähtökohta on, että erilaisia verovelvollisia ja verotuksen kohteita voidaan verottaa eri tavalla. Hyvin samantyyppisissäkin tilanteissa erilaista verokohtelua on pidetty hyväksyttävänä. Esimerkiksi progressiivisessa verotuksessa samanlaisen verovelvollisen (yksityishenkilö) samanlaista tuloa (ansiotulo) verotetaan sekä absoluuttisesti että myös suhteellisesti eri tavalla sen perusteella, miten isosta tulosta on kysymys. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus rajautuu verotuksessa käytännössä tilanteisiin, joissa on kyse samanlaisten verovelvollisten samasta tulolähteestä saamasta samansuuruisesta tulosta.

Normaalin verolainsäädännön piiriin on katsottu kuuluvan esimerkiksi erityiset pienten yritysten verokannustimet, aluepoliittiset verohuojennukset, tutkimus- ja tuotekehittelyn verokannustimet, ulkomaisten avainhenkilöiden verohuojennukset ja varustamoiden erityiset verotuet. Näissä tilanteissa yleisen yhteiskunnallisen intressin, kuten talouskasvun tukemisen tai kilpailukyvyyn parantamisen on katsottu mahdollistavan erityiset verohuojennukset, vaikka ne yksittäisissä tilanteissa saattavat johtaa ristiriitaan yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

## **Esimerkkejä poliittisesti kiistanalaisten verolakiesitysten käsittelystä eduskunnassa**

Syksyllä 2015 hallitus antoi eduskunnalle hallitusohjelmaankin kirjatun lakiesityksen tehokkaasta verokatumisesta. Lain tavoitteena oli kansainvälisten mallien mukaisesti kannustaa ulkomaisten pankkiliikkeen oma-aloitteiseen ilmoittamiseen ja siten lisätä verotuloja hallinnollisesti kevyellä menettelyllä. Esitys oli valmisteltu huolellisesti valtiovarainministeriössä ja verohallinnossa, mutta se peruutettiin perustuslakivaliokunnan käsittelyn jälkeen. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan esitys oli perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen.

Tehokkaan katumisen lakiesitys oli osoittautunut poliittisesti kiistanalaiseksi, sillä oppositio ja media arvostelivat esitystä ”verohuijareiden armahtamisena”. Perustuslakivaliokunnan käsittelyn lopputulos oli, että lakiesitys haudattiin perustuslaillisilla argumenteilla. Tehokkaan katumisen lakeja on perustuslain estämättä kuitenkin kyetty toteuttamaan lukuisissa muissa länsimaisissa oikeusvaltioissa, kuten Ruotsissa, Tanskassa, Britanniassa ja Saksassa.

Vuonna 2008 hallitus antoi eduskunnalle lakiesityksen yritysten sukupolvenvaihdosten verohuojennuksen korottamisesta. Tavoitteena oli tukea kotimaista omistajuutta ja parantaa yritysten kasvu- ja työllistämismahdollisuuksia. Yllättäen lakiesitys kuitenkin peruutettiin, koska perustuslakivaliokunnan käyttämät asiantuntijat katsoivat uudistuksen olevan perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen. Tässäkin tapauksessa poliittisia intohimoja herättänyt esitys kumottiin vetoamalla perustuslaillisiin ongelmiin. Vastaavia verotuksen poikkeuksia tai huojennuksia säädetään kuitenkin vuosittain Suomessa ja kaikissa muissa maissa.

Perustuslakivaliokuntakäsittelyn poliittista luonnetta ja yhdenvertaisuusperiaatteen epäjohtonmukaista soveltamista osoittaa myös pankkiveroa koskevan lakiesityksen käsittely vuonna 2012. Tuolloin hallituksella oli kova poliittinen paine säätää pikavauhdilla pankeille lisäverorasitusta ns. pankkiveron muodossa.

Lakiesitys kohteli yhtä pankkiryhmää – ja sen osakkaita ja asiakkaita – epäedullisemmin kuin muita täysin samassa asemassa olleita pankeja. Veroasiantuntijat näkivät tilanteessa yhdenvertaisuusongelman, joka olisi voitu ratkaista yksinkertaisella lakiteknisellä muutoksella. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan katsonut tarpeelliseksi edes ottaa asiaa käsiteltäväkseen, ja lakiesitys meni sellaisenaan läpi. Tässä tilanteessa yhdenvertaisuusperiaatteelle ei annettu mitään painoarvoa, vaikka kyseessä oli poikkeuksellisen selkeä yhdenvertaisuusloukkaus, joka olisi ollut myös helposti korjattavissa.

## **Perustuslain noudattaminen edellyttää oikeudellisten instituutioiden uudistamista**

Suomen verolainsäädäntöön ja verolakien soveltamiseen liittyy huomattavia perustuslaillisia ongelmia. Lisäksi menettely veroasioiden tärkeimmässä muutoksenhakuelimessä, verotuksen oikaisulautakunnassa, ei täytä perustuslaissa turvatun oikeudenmukaisen muutoksenhakumenettelyn edellytyksiä. Perustuslaillisten ongelmien korjaamiseksi tulisi toteuttaa oikeudellisten instituutioiden rakenteellisia uudistuksia.

## Perustuslakivalvonnan päivästuu perustuslakituomioistuimelle

Kansainvälisten käytäntöjen mukaisesti Suomeen olisi saatava tehokas perustuslain jälkivalvonnan järjestelmä. Se voitaisiin toteuttaa perustamalla erillinen perustuslakituomioistuin tai säätämällä korkeimmalle oikeudelle toimivalta tulkita perustuslakia ylimpänä oikeusinstituutiona.

(Perustuslaki)tuomioistuin olisi itsenäinen ja riippumaton tuomioistuin, jossa menettely täyttäisi kaikki oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset. Perustuslakikysymys voitaisiin saada vireille perustuslakituomioistuimessa asianosaisen vaatimuksesta tai alemman oikeusasteen pyynnöstä. Tuomioistuimille voitaisiin myös säätää velvollisuus siirtää perustuslain tulkintaa koskevat oikeuskysymykset perustuslakituomioistuimen ratkaistavaksi.<sup>22</sup>

Perustuslakituomioistuin ratkaisisi viime kädessä sen, onko lainsäädäntö tai lain soveltamiskäytäntö ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakituomioistuin linjaisi päätöksillään perustuslain johdonmukaista soveltamista ja todennäköisesti pelkästään sen olemassaolo johtaisi siihen, että perustuslain vaatimukset otettaisiin nykyistä linjakkaammin huomioon lainsäädännössä ja viranomaisten toiminnassa.

Tehokas jälkivalvonta ei poista tarvetta perustuslain etukäteisvalvonnalle, jota on luontevaa harjoittaa nykyiseen tapaan eduskunnan yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan – tai eduskunnan asettaman erillisen toimielimen – tulisi jatkossakin arvioida lakiesitysten mahdollisia perustuslaillisia ongelmia. Eduskunnan perustuslakivalvontaa olisi syytä kehittää läpinäkyvämmäksi ja muun muassa asiantuntijakuulemisessa pitäisi turvautua nykyistä monipuolisemmin eri oikeudenalojen asiantuntijoihin.<sup>23</sup> Jos perustuslain ylin valvonta uskottaisiin perustuslakituomioistuimelle, muodostuisi ennakoivalvontamenettely eduskunnassa joka tapauksessa nykyistä oikeudellisemmaksi ja systemaattisemmaksi.

Perustuslakivalvonnan kehittäminen koskisi yleisesti kaikkea lainsäädäntöä ja lakien soveltamistilanteita. Verotuksessa tehokas perustuslakivalvonta lisäisi erityisesti laillisuusperiaatteen painoarvoa sekä verolakien säätämiseksi että veroviranomaisten toiminnassa. Tehokas perustuslakivalvonta varmistaisi myös, että verolakien soveltamisessa noudatetaan perustuslain mukaista laintulkintaa ja otetaan nykyistä johdonmukaisemmin huomioon verovelvollisten oikeusturvanäkökohdat.

## Verotuksen oikaisulautakunnat tulee korvata riippumattomalla tuomioistuimella

Menettely veroasioiden tärkeimmässä muutoksenhakuelimessä, verotuksen oikaisulautakunnassa, on monin tavoin ristiriidassa oikeudenmukaisen muutoksenhakumenettelyn edellytysten kanssa.

Kyseessä on vakava oikeusturvaongelma, sillä verotus koskettaa käytännössä lähes kaikkia kansalaisia ja yksilötasolla taloudelliset intressit voivat olla merkittäviä. Ensimmäinen muutoksenhakuaste on valtaosassa tilanteita, erityisesti ns. tavallisten ihmisten kohdalla, samalla käytännössä myös ainoa ja viimeinen muutoksenhakuaste.

Verotuksen muutoksenhakumenettely pitäisi uudistaa mahdollisimman nopeasti. Oikaisulautakunnasta tulisi luopua ja säätää ensimmäiseksi käsittelyasteeksi itsenäinen ja riippumaton hallintoalioikeus, jossa käsittely täyttäisi normaalit oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset.

Tällöin verovalituksen käsittelijä olisi verohallinnosta riippumaton virkamies, käsittely olisi lähtökohtaisesti julkista ja asianosaisilla olisi oikeus saada tietoonsa kaikki asiansa käsittelyyn liittyvä aineisto. Hallintoalioikeuden tulisi järjestää suullinen käsittely aina, kun se olisi tarpeellista tosiseikkojen selvittämisen tai näytön arvioinnin kannalta.

Verotuksen muutoksenhakumenettelyn uudistaminen on välttämätöntä oikeusvaltion perusperiaatteen, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Uudistus todennäköisesti myös vähentäisi muutoksenhakumenettelystä aiheutuvia kustannuksia valtionhallinnolle ja verovelvollisille.

Kustannukset vähenisivät, sillä veroriidat käsiteltäisiin jo ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa nykyistä perusteellisemmin, läpinäkyvämmän ja tasapuolisemmin. Monissa tilanteissa verovelvolliset eivät koe tarvetta riidan jatkamiseen, mikäli he kokevat, että asia on tullut kertaalleen käsiteltyä oikeudenmukaisessa menettelyssä. Kustannukset vähenisivät myös siitä syystä, että ylemmissä oikeusasteissa olisi mahdollisuus keskittyä tosiseikkojen selvittämisen sijasta puhtaasti oikeudellisten tulkintakysymysten ratkaisemiseen.

<sup>22</sup> Mahdollisesti myös eduskunta voisi hakea tuomioistuimelta jo lainsäätämävaiheessa jonkinlaista ennakkoratkaisun tyyppistä kannanottoa.

<sup>23</sup> Esimerkiksi verolakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa olisi perusteltua kuulla aina myös vero-oikeuden asiantuntijoita.

# Libera

Libera-säätiö on vuonna 2011 perustettu itsenäinen ja puoluepoliittisesti sitoutumaton ajatuspaja, joka tukee ja edistää yksilönvapautta, vapaata yrittäjyyttä, vapaita markkinoita ja vapaata yhteiskuntaa. Sen toiminta koostuu tiedotus- ja julkaisutoiminnasta, tutkimustyöstä ja tapahtumien järjestämisestä. Libera on yksityisesti rahoitettu, toiminnallinen ja yleishyödyllinen säätiö.