

Säädösvalvonta ja perustuslaki

Tampereen yliopisto
Julkisoikeuden laitos
Pro gradu-tutkielma
28.11.2002
Jouni Laaksonen

Tampereen yliopisto

Julkisoikeuden laitos

LAAKSONEN, JOUNI: Säädosvalvonta ja perustuslaki

Pro gradu –tutkielma, X + 100 s.

Julkisoikeus

Marraskuu 2002

Uusi Suomen perustuslaki (731/1999) tuli voimaan 1.3.2000. Laki toi mukanaan muutoksen säädosvalvontajärjestelmää koskevassa sääntelyssä. Tutkielman tavoitteena on selvittää, millainen uuden perustuslain mukainen säädosvalvontajärjestelmä on ja miten se turvaa valtiosäännön noudattamisen lakien antamiseen ja soveltamiseen liittyvissä tilanteissa. Tutkielmassa tarkastelun kohteena on ensisijaisesti perustuslain ja eduskuntalain välinen suhde. Tutkielma on metodologialtaan oikeusdogmaattinen.

Säädosvalvonta on säädöshierarkian noudattamisen valvontaa. Se on tarpeen oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden ja ristiriidattomuuden varmistamiseksi. Samalla se on kansalaista palveleva turvakeino lainsäätäjän sekä muiden norminantajien virheitä ja mielivaltaa vastaan. Säädosvalvonnan perimmäisenä tavoitteena on pitää perustuslait tehokkaina ja siten turvata demokraattisen oikeusvaltion perusedellytykset.

Lakien perustuslainmukaisuuden ennakkoinen valvonta on suomalaisen säädosvalvontajärjestelmän keskeisin osa. Merkittävin asema tässä valvonnassa on eduskunnan perustuslakivaliokunnalla. Valiokunnan säädosvalvontaroolia on entisestään selkeytetty uudella perustuslailla. Valiokunnan asemaa tukee myös se, että valvontavastuuta on hajautettu useille muille orgaaneille, jotka tyypillisesti osoittavat lakiehdotuksen käsittelyn vaiheissa havaitut ongelmat perustuslakivaliokunnalle lähempää tarkastelua varten.

Preventiiviseen valvontaan perustuvaa säädosvalvontajärjestelmäämme on perustuslaissa täydennetty säännöksellä perustuslain etusijasta. Säännös merkitsee säädosvalvonnan repressiivisten piirteiden selvää vahvistumista maassamme. Se ei kuitenkaan muuta säädosvalvonnan painopistettä, joka säilyy perustuslakivaliokunnassa tapahtuvassa ennakoarvioinnissa. Säännöksen myötä aiemmasta lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteisen tutkinnan kiellosta on tuomioistuinten osalta luovuttu. Säännöksen mukainen tuomioistuinvalvonta on luonteeltaan konkreettista valvontaa, johon liittyy mahdollisuus yksittäistapauksessa syrjäyttää perustuslakiin nähden ilmeisen ristiriitaisena näyttäytyvä lain säännös.

Säädosvalvonnan kohteena olevat kysymykset näyttävät pääosiltaan olevan perusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Perusoikeusajattelun ja –sääntelyn muuttuminen maassamme erityisesti 1990-luvulla on uudistanut merkittävästi valvonnan kohteena olevien perusoikeuksien säädos pohjaa ja yleisiä oppeja. Perusoikeuksien turvaamiseen tähtäävässä järjestelmässä eduskuntakäsittelyn aikana tapahtuvat säädosvalvonnalliset toimet ovat keskeisimmässä asemassa. Näin on siitakin huolimatta, että perusoikeuksien suoraa

vaikutusta ja soveltuvuutta tuomioistuimissa, samoin kuin kansalaisten mahdollisuutta vedota suoraan perusoikeussäännöksiin, on lisätty.

Säädösvalvontajärjestelmää voidaan uusine piirteineen luonnehtia toimivaksi. Perustuslain etusijasäännöksen osalta johtopäätökset ovat kuitenkin vielä liian aikaisia. Kehittämistarpeena mainitsen perustuslakivaliokunnan aseman selkeyttämisen etenkin sellaisten tilanteiden varalta, joissa säädösvalvontaorganit ovat erimielisiä lain ja perustuslain välisen ristiriidan olemassaolosta.

Sisällys

SISÄLLYS	I
LÄHTEET	IV
LYHENTEET	X
1. TUTKIMUSTEHTÄVÄ	1
1.1 JOHDATUSTA TUTKIELMAN AIHEPIIRIIN	1
1.2 KYSYMYKSENASETTELU JA AIHEEN RAJAUS	2
1.3 METODOLOGISET VALINNAT JA LÄHDEAINEISTO	4
1.4 ESITYKSEN RAKENNE	4
2. SÄÄDÖSVALVONTA VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISENA ILMIÖNÄ	6
2.1 TAUSTAKSI: SÄÄDÖSHIERARKIA	6
2.1.1 Säädökset ja oppi säädösten hierarkiasta	6
2.1.2 Säädöshierarkia oikeusvaltion perusrakenteena	8
2.1.3 Säädöshierarkia ja norminantokompetenssi	9
2.1.4 Säädöshierarkia ja norminantokompetenssin aineellinen rajoittaminen	12
2.1.5 Säädöshierarkia ja oikeusjärjestyksen ristiriidat	14
2.2 SAÄDÖSVALVONTA	15
2.3 SAÄDÖSVALVONNAN JÄRJESTÄMISEN MUODOT	18
2.3.1 Säädösvalvontamallien taustatekijät	18
2.3.2 Kontrollimallien variaatioulottuvuudet	18
2.3.3 Säädösvalvonnan järjestämisen organisatoriset perusratkaisut	21
2.3.3.1 Tuomioistuinjärjestelmät	21
2.3.3.2 Valtiosääntötuomioistuinjärjestelmät	22
2.3.3.3 Parlamentaariset valvontajärjestelmät	23
2.4 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	24
3. PREVENTIIVINEN SÄÄDÖSVALVONTA SUOMESSA	25
3.1 PREVENTIIVINEN SÄÄDÖSVALVONTA HALLITUSMUODOSSA	25
3.2 PREVENTIIVINEN SÄÄDÖSVALVONTA PERUSTUSLAISSA	27
3.2.1 Säädösvalvonta ennen lakiehdotuksen käsittelyä eduskunnassa	27
3.2.1.1 Perustuslakikontrolli lainvalmistelun aikana	27
3.2.1.2 Säädösvalvontamahdollisuudet hallituksen esityksen antamisen yhteydessä	28
3.2.1.3 Lakiehdotuksen johtolause	29
3.2.2 Käsittely puhemiesneuvostossa ja lähetekeskustelu	29
3.2.3 Säädösvalvonta perustuslakivaliokunnassa	30
3.2.3.1 Perustuslakivaliokunnan tehtävät	30
3.2.3.2 Perustuslakivaliokunnan organisaatio	31

3.2.3.3	Valiokunnan säätämistäjärjestyskannanotot	32
3.2.3.4	Säädösvalvonnassa sovellettavan harkinnan erityisluonne	35
3.2.3.5	Asiantuntijajärjestelmä	37
3.2.3.6	Perustuslakivaliokunnan valvonnan kattavuus	38
3.2.4	Eduskunnan puhemiehen tehtävä perustuslainmukaisuuden valvojana	40
3.2.5	Säädösvalvonta lain vahvistamismenettelyssä	41
3.4	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	41
4.	REPRESSIIVINEN SÄÄDÖSVALVONTA SUOMESSA	43
4.1	REPRESSIIVINEN SÄÄDÖSVALVONTA HALLITUSMUODOSSA	43
4.1.1	Lakien perustuslainmukaisuuden tutkinnan kieltö	43
4.1.2	Paineet preventiivisen säädösvalvontajärjestelmän täydentämiseksi	44
4.1.2.1	Perustuslakien heikko asema oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa	44
4.1.2.2	Kansainvälisen ja ylikansallisen sääntelyn vaikutus	46
4.2	ETUSIJASÄÄNNÖS PERUSTUSLAIN VALMISTELUVAIHEISSA	47
4.2.1	Valmistelun lähtökohdat	47
4.2.2	Perustuslaki 2000-työryhmän mietintö	48
4.2.3	Perustuslaki 2000-komitean mietintö	50
4.2.4	Hallituksen esitys 1/1998 vp	51
4.2.5	Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp	52
4.2.6	Etusijasäännös aikaisemman säädösvalvontajärjestelmän täydennyksenä	53
4.3	PERUSTUSLAIN ETUSIJASÄÄNNÖS PERUSTUSLAISSA	55
4.3.1	Soveltamisala: rajankäyntiä lähikäsitteisiin	55
4.3.1.1	Etusijasäännöksen viimesijaisuus	55
4.3.1.2	Perustuslain säännösten suora sovellettavuus	55
4.3.1.3	Perustuslainmukainen tulkinta	56
4.3.1.4	Lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus	58
4.3.2	Soveltamiskriteerit	59
4.3.2.1	Rajaus tuomioistuimissa käsiteltävänä oleviin tapauksiin	59
4.3.2.2	Lain soveltamisen johtaminen ristiriitaan perustuslain kanssa	60
4.3.2.3	Ilmeisyyskriteeri	61
4.3.2.4	Ilmeisyyden arviointi: säätämistäjärjestyksen ja valmisteluaineiston merkitys	62
4.3.3	Oikeusvaikutukset	64
4.3.3.1	Oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta	64
4.3.3.2	Velvollisuus jättää perustuslainvastainen säännös soveltamatta yksittäistilanteessa	66
4.4	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	67
5.	SÄÄDÖSVALVONNAN KOHTEET PERUSTUSLAISSA	69
5.1	PERUSOIKEUDET SÄÄDÖSVALVONTAKYSEMYKSENÄ	69
5.1.1	Perusoikeudet ennen perusoikeusuudistusta	69
5.1.2	Perusoikeusdoktriinin muutos: perusoikeusuudistus	70

5.1.2.1 Perusoikeuksien ajanmukaistaminen ja alan laajentaminen.....	72
5.1.2.2 Perusoikeuksien sitovuuden ja vaikuttavuuden lisääminen	73
5.1.2.3 Perusoikeuksien toteuttamis- ja valvontavastuun selkeyttäminen	74
5.1.3 Perusoikeudet perustuslaissa	77
5.1.4 Perusoikeuksien rajoittaminen.....	78
5.1.4.1 Lakivaraukset.....	79
5.1.4.2 Perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet.....	81
5.1.4.3 Perusoikeuspoikkeukset.....	82
5.2 MUUT SÄÄDÖSVALVONNAN KOHTEENA OLEVAT ASIAT	84
5.3 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	85
6. UUDISTETTU SÄÄDÖSVALVONTAJÄRJESTELMÄ KÄYTÄNNÖSSÄ	87
6.1 ARVIOITA SÄÄDÖSVALVONTAJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUDESTA	87
6.2 PERUSOIKEUDET SÄÄDÖSVALVONTAKÄYTÄNNÖSSÄ	89
6.3 KUKA SANOO VIIMEISEN SANAN ENNAKOLLISESSA SÄÄDÖSVALVONNASSA: TAPAUS ARPAJAISLAKI.....	92
6.3.1 Aluksi	92
6.3.2 Lakiehdotusten käsittelyn vaiheet.....	94
6.3.3 Arviointia.....	96
7. KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA.....	98

Lähteet

Boucht, Johan: Om grundlagsreformen och domstolars lagprövningsrätt. JFT 1998, s. 571–607.

Eriksson, Lars D. : Demokratia. Teoksessa *Encyclopaedia Iuridica Fennica*. Viides osa. Helsinki 1997, s. 69–74 (Eriksson 1997a).

Eriksson, Lars D. : Kansansuvereniteettiperiaate. Teoksessa *Encyclopaedia Iuridica Fennica*. Viides osa. Helsinki 1997, s. 325–326 (Eriksson 1997b).

Hallberg, Pekka: Hallitusmuodon soveltamisesta hallintolainkäytössä. Teoksessa *Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912 - 18/4 - 1982*. Vammala 1982, s. 51–59.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusuudistus ja tuomioistuimet. LM 1996, s. 832–844.

Hallberg, Pekka: Perusoikeudet tuomioistuimissa. Teoksessa *Hallberg, Pekka (toim.): Perusoikeudet*. Juva 1999, s. 703–720.

Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriö 1992.

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

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

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

Hidén, Mikael: Säädosvalvonta Suomessa I. Eduskuntalait. Vammala 1974.

Hidén, Mikael: Perusoikeuksien yleiset opit - muuttuvaa ja muuttumatonta. LM 1996, s. 753–769.

Hidén, Mikael: Normihierarkia. Teoksessa *Encyclopaedia Iuridica Fennica*. Viides osa. Helsinki 1997, s. 670–676 (Hidén 1997a).

Hidén, Mikael: Perusoikeussuojajärjestelmä. Teoksessa *Encyclopaedia Iuridica Fennica*. Viides osa. Helsinki 1997, s. 744–756 (Hidén 1997b).

Hidén, Mikael - Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Kuudes, uudistettu painos. Jyväskylä 1994 (Hidén–Saraviita 1994).

Husa, Jaakko: Yleinen valtiosääntöoikeus. Joensuu 1997.

Husa, Jaakko: Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta ja valtiosääntöuudistus. DL 1998, s. 183–215.

Husa, Jaakko: Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta pohjoismaissa. DL 1999, s.776–798.

Ilveskivi, Paula: Perusoikeusuudistus paradigmanmuutoksena. Teoksessa Lämsineva, Pekka–Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998, s. 33–49.

Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti: Eurooppaoikeus. Helsinki 2000 (Joutsamo 2000).

Jyränki, Antero: Kuka on valtiosäännön vartija? Teoksessa Kairinen, Martti (toim.) *Jurisprudentia Turkuensis*. Helsinki 1986, s. 131–150.

Jyränki, Antero: Lakien laki. Mikkeli 1989.

Jyränki, Antero: Lakien perustuslainmukaisuus. Teoksessa *Encyclopaedia Iuridica Fennica*. Viides osa. Helsinki 1997, s. 595–603 (Jyränki 1997a).

Jyränki, Antero: Poikkeuslaki. Teoksessa *Encyclopaedia Iuridica Fennica*. Viides osa. Helsinki 1997, s. 770–773 (Jyränki 1997b).

Jyränki, Antero: Pouvoir constituant. Teoksessa *Encyclopaedia Iuridica Fennica*. Viides osa. Helsinki 1997, s. 782–785 (Jyränki 1997c).

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Toinen, uudistettu painos. Jyväskylä 1998.

Jyränki, Antero – Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Hallberg, Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. Juva 1999, s. 61–110 (Jyränki–Karapuu 1999).

Jyränki, Antero: Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000. Helsinki 2000 (Jyränki 2000a).

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000 (Jyränki 2000b).

Karapuu, Heikki: Perusoikeudet kansallisten normien hierarkiassa. LM 1999, s. 867–877.

Kastari, Paavo: Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Vammala 1972.

Kastari, Paavo: Suomen valtiosääntö. Vammala 1977.

Klami, Hannu, T. : Normiristiriita. Teoksessa *Encyclopaedia Iuridica Fennica*. Seitsemäs osa. Helsinki 1999, s. 518–520.

Kelsen, Hans: Puhdas oikeusoppi (Suom. Olli Nikkola. Saksankielinen alkuteos: *Reine Rechtslehre*. Toinen kokonaan uudistettu painos. Wien 1960). Porvoo 1968.

KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö.

KM 1997:13. Perustuslaki 2000-komitean mietintö.

Korkeimman oikeuden lausunto 29.8.2001/1625

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

Laaksonen, Kalevi: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Jyväskylä 1998.

Lainlaatijan perustuslakiopas. Oikeusministeriö 2000. Verkkoversio osoitteessa <URL: <http://www.om.fi/3488.htm>>.

Laukkanen, Sakari: Tuomarin rooli. Helsinki 1995.

Lavapuro, Juha: Miksi perustuslaille ei pitäisi antaa etusijaa? Teoksessa Länsineva, Pekka–Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998, s. 85–102 .

Länsineva, Pekka: Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja demokraattinen normikontrolli. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta. (toim. Ari-Matti Nuutila), Turku 1991, s. 273–288.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet – nyt. Teoksessa Länsineva, Pekka–Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998, s. 103–119.

Merikoski, Veli: Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus. Helsinki 1977.

Nergelius, Joakim: Konstitutionellt rättighetskydd. Svensk rätt i ett komparativt perspektiv. Stockholm 1996.

Nikula, Paavo: Perusoikeudet ja lainsäädäntö. LM 1999, s. 878–886.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö (Hallituksen esityksestä Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993).

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö (Hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi HE 1/1998).

Perustuslaki 2000. Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995 (Perustuslaki 2000-työryhmän mietintö).

Pohjolainen, Teuvo: Nykyajan perustuslait ja valtiosäännöt. Jyväskylä 1988.

Pohjolainen, Teuvo: Normihierarkian murentuminen. Oikeus 2/1994, s. 26–40.

Rieppula, Esko: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Vammala 1973.

Saraviita, Ilkka: Eduskunnan perustuslakivaliokunnan rooli ja uusi perusoikeussäännöstö. LM 1996, s. 770–787.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Helsinki 2000.

Saraviita, Ilkka: Poikkeuslakijärjestelmä uudessa Suomen Hallitusmuodossa. LM 1998, s. 1111–1122.

Saraviita, Ilkka: Yleiset tuomioistuimet perusoikeusjärjestelmän toteuttajina. LM 1999, s. 887–896.

Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.

Scheinin, Martin: Poikkeuslait ja perusoikeusuudistus. LM 1996, s. 816–831.

Scheinin, Martin: Perustuslaki 2000-ehdotus ja lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolli: puoli askelta epämääräiseen suuntaan. LM 1998, s. 1123–1131.

Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Oikeusministeriön työryhmä-mietintöjä 2002:8. Verkkoversio osoitteessa <URL:<http://www.om.fi/16311.htm>>.

Tikka, Kari S.: Verolakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta tuomioistuimissa. LM 1999, s. 982–994.

Tuori, Kaarlo: Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus. LM 1999, s. 530–540.

Viljanen, Veli-Pekka: Perustuslaki ja laintulkinta. LM 1990, s. 203–236.

Viljanen, Veli-Pekka: Perustuslainmukainen laintulkinta. Teoksessa *Encyclopaedia Iuridica Fennica*. Viides osa. Helsinki 1997, s. 758–760.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. Juva 1999, s. 111–156. (Viljanen 1999a)

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. Juva 1999, s. 157–186. (Viljanen 1999b)

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä. Teoksessa Hallberg, Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. Juva 1999, s. 685–702. (Viljanen 1999c)

Viljanen, Veli-Pekka: Poikkeuslakien välttämisen periaate. LM 1999, s. 961–972. (Viljanen 1999d)

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001.

Wirilander, Juhani: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet korkeimpien oikeuksien lainkäytössä. Teoksessa *Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937 - 14/5 - 1997*. Helsinki 1997, s. 375–385.

Lähdeluettelossa on mainittu ainoastaan ne hallituksen esitykset ja valiokuntien mietinnöt tai lausunnot, ja muut lainvalmisteluasiakirjat, joihin on viitattu toistuvasti tutkielmassa.

Lyhenteet

DL	= Defensor Legis
EK	= Eduskunnan kirjelmä
EOA	= Eduskunnan oikeusasiamies
ETJ	= Eduskunnan työjärjestys (40/2000)
EV	= Eduskunnan vastaus
HaVM	= Hallintovaliokunnan mietintö
HE	= Hallituksen esitys
HM	= Suomen Hallitusmuoto (94A/1919)
IHL	= Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991)
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
KHO	= Korkein hallinto-oikeus
KKO	= Korkein oikeus
KM	= Komitean mietintö
L	= Laki
LaVL	= Lakivaliokunnan lausunto
LM	= Lakimies
MHL	= Ahvenanmaan maanhankintalaki (3/1975)
OK	= Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
OKa	= Valtioneuvoston oikeuskansleri
PeVL	= Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	= Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	= Suomen Perustuslaki (731/1999)
TM	= Työryhmän mietintö
UaVL	= Ulkoasianvaliokunnan lausunto
VaVL	= Valtiovarainvaliokunnan lausunto
VJ	= Valtiopäiväjärjestys (7/1928)
vp	= Valtiopäivät

1. Tutkimustehtävä

1.1 Johdatusta tutkielman aihepiiriin

Uusi Suomen perustuslaki (731/1999) tuli voimaan 1.3.2000. Uudistusta voidaan luonnehtia pääosin tekniseksi, olihan sen keskeisenä tavoitteena neljän erillisen perustuslain kodifioiminen yhteen yhtenäiseen perustuslakiin ja säännösten sanamuotojen ajanmukaistaminen.¹ Teknisluonteisten uudelleenjärjestelyjen ohella laki sisältää kuitenkin myös muutoksia, joiden vaikutus valtiosääntöisiin perusratkaisuihin on tai ainakin saattaa olla merkittävä. Eräs tällaisista muutoksista tapahtui säädösvalvontajärjestelmää koskevassa sääntelyssä. Tutkielmani pyrkii pureutumaan tähän säädösvalvontajärjestelmän muutoksen problematiikkaan.

Säädösvalvontakysymykset ovat olennaisilta osiltaan nykyajan länsimaisessa valtiossa aineelliseen perustuslainmukaisuuteen ja siten perusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Näin on siitakin huolimatta, että tällainen korostus on maassamme melko uutta. Meillä pääasiallisen perustuslainmukaisuuden valvontaorganin, eduskunnan perustuslakivaliokunnan, käytännössä on ainakin 1980-luvulle asti korostunut muodollinen perusoikeuskontrolli eli se, että perusoikeuksia loukkaava lainsäädäntö säädetään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä määräenemmistöpäätöksellä, siis poikkeuslakeina. Käytäntö kuvastaa taustalla olevaa perusoikeusajattelua tai -ideologiaa: perusoikeuksien sitovuus on ymmärretty suppeasti ja niistä tehtävät poikkeukset on nähty lähinnä vain menettelykysymyksinä.

Tutkielman peruslähtökohtana on uusi laaja perusoikeusnäkemys, joka on varsinkin perusoikeusuudistuksen myötä vallannut alaa entiseltä, perusoikeuksiin varsin suppeasti suhtautuvalta kannalta. Laajan perusoikeusnäkemysten keskiössä on idea perusoikeuksien läpäisyvaikutuksesta eli siitä, että perusoikeuksilla tulee olla vaikutusta kaikilla oikeusjärjestyksen lohkoilla ja yhteiskuntaelämän alueilla. Perusoikeuksia ei haluta nähdä enää ainoastaan lainsäätäjää väljästi sitovina juhlallisina julistuksina, vaan konkreettisina ja käytännöllisinä normeina, joilla on vaikutusta kaikenlaisessa oikeudellisessa

¹ HE 1/1998 vp, s. 1

ratkaisutoiminnassa ja lainsäädännön välityksellä myös yksityisten välisissä suhteissa. Laaja perusoikeusnäkemys merkitsee perusoikeuksien painoarvon ja yhteiskunnallisen merkityksen uudelleenymmärtämistä aiemman ehkä parhaiten perusoikeusnihkeäksi luonnehdittavan suhtautumistavan asemesta.

Uusi perusoikeusajattelu on viime aikoina lyönyt itsensä läpi säädösvalvontaorganien käytännössä. Sama perusoikeusmyönteisyys on voitu nähdä myös yleisten laillisuusvalvontaviranomaisten (OKa, EOA) toiminnassa. Olennaisinta on kuitenkin se, että vuonna 1995 voimaan tulleella hallitusmuodon muutoksella säädettiin kokonaan uusi, ajanmukainen perusoikeussäännöstö. Muutos oli rajapyykki radikaalille perusoikeuksia koskevien yleisten oppien ja ylipäätänsä perusoikeusajattelun murrokselle.

Muutoksista huolimatta uusi perusoikeusparadigma² jää realisoitumatta, jollei sillä ole tukenaan konkreettisia välineitä ajattelun siirtämiseksi osaksi yhteiskunnan arkikäytäntöä. Tällaisia välineitä ovat juridisesti sitovat tavat velvoittaa viranomaiskoneisto ja jopa yksityiset toimijat ottamaan huomioon perusoikeudet toiminnassaan. Viranomaiskoneiston ja yksityisten tahojen toimintaa kontrolloidaan valtiovallan taholta ensi sijassa säädännäisen oikeuden keinoin. Näin keskeinen perusoikeusajattelun konkretisoitumisen esille nostama kysymys palautuukin siihen, miten varmistetaan lakien ja muiden säädösten sisällön yhteensopivuus perustuslain ja erityisesti sen sisältämien perusoikeussäännösten kanssa.

1.2 Kysymyksenasettelu ja aiheen rajaus

Tutkielmani tavoitteena on selvittää, *millainen uuden perustuslain mukainen säädösvalvontajärjestelmä on ja miten se turvaa valtiosäännön noudattamisen lakien antamiseen ja soveltamiseen liittyvissä tilanteissa*. Pyrkimyksenä on tarkastella sitä, mitkä ovat valtiosääntömme noudattamista turvaavat instituutiot ja niiden pääasialliset toimintatavat.

Tutkielma rajautuu vain kotimaisen oikeuden sisäiseen säädöshierarkiaan. Tämä tarkoittaa sitä, että kansainvälisoikeudellinen ja erityisesti EU-oikeudellinen taso jätetään tarkastelun

² Ilveskivi 1998, s. 33 – 49; Länsineva 1998, s. 112 – 118.

ulkopuolelle. Näin esimerkiksi valtiosopimusten voimaansaattamissäädösten perustuslainmukaisuuteen liittyvä tarkastelu ei kuulu tutkielmani aihepiiriin. Lähtökohtana on se ajattelu, että kansallinen oikeus on edelleenkin rajattavissa omaksi alueekseen siitakin huolimatta, että kansainvälisen ja ylikansallisen norminannon merkitys on jatkuvasti korostunut.

Tutkielmassa tarkastelun kohteena on ensisijaisesti perustuslain ja eduskuntalain välinen suhde. Asetusten ja muiden lakia alemmanasteisten säädösten suhteeseen ylemmänasteisiin säädöksiin puutun vain sivuavasti. Rajaan tutkielmasta pois tiettyjä säädöshierarkian ja säädösvalvontaproblematiikan kannalta sinänsä olennaisia, mutta oman tutkimusaiheensa muodostavia asiakokonaisuuksia pois. Näin ollen puutun delegoidun lainsäädännön perustuslainmukaisuuteen liittyviin ja Ahvenanmaan itsehallintoasemasta johtuviin erityiskysymyksiin vain tutkielman tavoitteita tukevilta osin.

Pyrin lähestymään käsillä olevaa tutkimustehtävää tarkastelemalla lyhyesti eri yhteyksissä säädösvalvonnallisia järjestelyjä HM:n aikaisessa järjestelmässä. Tätä lähtökohtaa perustelee se, että uudella perustuslailla ei lainvalmisteluaineiston perusteella ollut tarkoitus muuttaa valtiosäännön perusteita, vaan pikemminkin “korjata ja huoltaa” valtiosääntöä sen olemassa olevista perusteista lähtien. Nykyinen perustuslakimme siis ammentaa keskeisen sisältönsä aiemmasta valtiosääntönormistosta. Lähtökohta ilmentää valtiosäännön jatkuvuuden ja kontinuiteetin ideaa: instituutiot jatkavat elämäänsä vaikka säädöspohja muuttuu.³

Kysymys lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta liittyy läheisesti siihen, mikä asema perustuslain säännöksillä yleensä on oikeudellisten ratkaisujen argumentointimateriaalina. Suomalaisessa oikeuskäytännössä perustuslain säännösten käyttämistä ratkaisujen perusteina on vierastettu. Uusi säädösvalvontajärjestelmä sisältää kuitenkin piirteitä, jotka saattavat muuttaa käytäntöä tältä osin. Ainakin *prima facie* merkittävä muutos säädösvalvonnassa tapahtui tuomioistuinten asemassa, kun niille annettiin rajoitettu mahdollisuus antaa yksittäisessä tilanteessa etusija perustuslaille lain säännöksen soveltamisen asemesta. Kohdistankin työssäni erityistä huomiota tuomioistuinten uuteen rooliin repressiivisen säädösvalvonnan toimijoina ja perustuslain soveltajina.

³ Vrt. Pohjolainen 1988, s. 43–49.

1.3 Metodologiset valinnat ja lähdeaineisto

Tutkimus on luonteeltaan oikeusdogmaattinen. Se pyrkii selvittämään valtiosääntöisten instituutioiden ja käytäntöjen luonnetta ensisijaisesti normien sisältöä erittelemällä. Aiheen käsittely tapahtuu valtiosääntöoikeudellisista lähtökohdista.

Valtiosääntönormeista saadaan tietoa säädösteksteistä. Tutkimuksen keskeisenä kohteena on perustuslaki, joka on ollut voimassa vasta verrattain vähän aikaa. Tästä johtuen tutkimuksen lähdeaineistoon sisältyy uuden lain soveltamiskäytäntöä varsin rajallisesti. Uudella perustuslailla on sitä vastoin kattavat ja monipuoliset esityöt, joita olenkin pyrkinyt täysipainoisesti hyödyntämään tutkielmassa. Erityistä tulkinnallista painoarvoa olen antanut perustuslakivaliokunnan kannanotoille, mutta myös hallituksen esityksessä esitetyille perusteluille, ellei eduskuntakäsittelyn kulussa ole tullut esiin sellaista, joka heikentäisi niiden tulkinnallista painoarvoa.

Säädösvalvontajärjestelmän sisältö ei aukea pelkästään säädöstekstejä tarkastelemalla: lisäksi on ymmärrettävä ottaa huomioon valtioelinten käytännön ja ratkaisutoiminnassa syntyvän aineiston merkitys. Oikeuskirjallisuuden osuus lähteistössä on tutkimusaiheen tästä ominaisuudesta johtuen jonkin verran tavallista vallitsevampi.

1.4 Esityksen rakenne

Ensimmäinen tutkimuksen varsinainen osio (luku 2) pyrkii johdattelemaan keskeisiin käsitteisiin ja säädösvalvonnan taustaproblematiikkaan. Lähestyn aihetta kysymällä: mitä säädösvalvonta on, miksi säädösvalvonta on tarpeen, miten säädösvalvonta voidaan järjestää ja miten säädösvalvonnan järjestämistapoja voidaan eritellä?

Luvussa 3 on käsillä Suomen säädösvalvontajärjestelmän preventiivisten piirteiden selvittäminen, joka aloitetaan aiemman, HM:n aikaisen järjestelmän tarkastelusta. Tästä siirrytään nykyisen perustuslain mukaisen preventiivisen säädösvalvontajärjestelmän yksityiskohtaiseen tarkasteluun. Esitys pyrkii seuraamaan lakiehdotuksen käsittelyn kulkua lainvalmistelun ja lain hyväksymismenettelyn vaiheissa. Osio pyrkii vastaamaan kysymyksiin: mitkä tahot vastaavat lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta, mitä

menettelyjä ja toimintatapoja tähän valvontaan liittyä? Erityistä huomiota kiinnitän perustuslakivaliokunnan tehtävän, organisaation ja toiminnan erityispiirteiden tarkasteluun.

Luvussa 4 käsittelen perustuslain muassaan tuomia repressiivisen säädösvalvonnan mahdollisuuksia. Tarkastelu alkaa katsauksella samoja asioita koskeneeseen HM:n aikaiseen sääntelyyn. Perustuslain etusijasäännöksen esittelyyn olen sen uutuudesta johtuen pyrkinyt paneutumaan erityisellä huolella.

Luvussa 5 erittelen säädösvalvonnassa kannalta olennaisimpia perustuslain aineellisen sääntelyn alueita. Keskeisimpänä kysymyksenä näyttäytyvät perusoikeuksiin liittyvät asiat, ja siksi tarkastelen perusoikeusdoktriinin muutosta sekä nykyisen perusoikeussääntelyn säädösvalvonnalle osoittamia haasteita ja tehtäviä.

Luvussa 6 otan esille arvioita uuden säädösvalvontajärjestelmän toimivuudesta. Osion luonne on muuta esitystä täydentävä. Tarkoituksena ei ole laatia kattavaa empiiristä selvitystä säädösvalvontakäytännöstä. Olen hyödyntänyt luvussa juuri ennen tutkielmani jättämistä ilmestyneen perustuslain seurantatyöryhmän raporttia.⁴ Analysoin myös arpajaislain käsittelyssä aktualisoitunutta valtioelinten konfliktia pyrkien selvittämään, onko tapahtuneella vaikutusta perustuslakivaliokunnan asemaan. Tutkimusongelman asettelussa tekemieni rajausten vuoksi en paneudu Ahvenanmaan itsehallintoa käsittelevän lainsäädännön ja siihen liittyvän säädösvalvonnallisen problematiikan selvittelyyn järjestelmällisesti.

Viimeisessä tutkimustyön osiossa pyrin tiivistämään tutkimuksen tulokset ja arvioimaan säädösvalvontainstituutioiden muodostaman kokonaisuuden onnistuneisuutta perustuslain noudattamisen turvaajana.

⁴ Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta 2002.

2. Säädosvalvonta valtiosääntöoikeudellisena ilmiönä

2.1 Taustaksi: säädöshierarkia

2.1.1 Säädökset ja oppi säädösten hierarkiasta

Sääöksillä tarkoitetaan jonkin valtioelimen tai viranomaisen kompetenssinsa puitteissa antamaa erillistä, kirjalliseen muotoon puettua tahdonilmaisua, johon sisältyy yksi tai useampia oikeudellisesti sitoviksi tarkoitettuja, yleensä luvultaan ennalta määräämättömiin tapauksiin sovellettavia ohjeita.⁵ Sääöksillä viitataan tässä nimenomaisesti säädännäiseen oikeuteen: tavanomaisoikeudelliset normit rajautuvat tutkimuksen perustana olevan säädöskäsitteen ulkopuolelle.⁶

Oikeusjärjestykset muodostuvat pääosin säädännäisestä oikeudesta. Säädännäinen oikeus on jonkin virallisen valtiollisen elimen määrämuodoin asettamaa. Mikä luo jollekin tietylle elimelle oikeuden antaa valtion lainkäyttöpiirissä olevia sitovia oikeussääntöjä? Vastaus on yksinkertainen: jokin toinen, ylempi oikeussääntö. Oikeus säännöstää omaa luomistaan.

Jotta yhteiskunnassa voidaan tunnistaa mitkä säännöt ovat virallisia ja sitovia, niitä täytyy tarkastella vasten sääntöjen antamista koskevia sääntöjä. Nämä säännöt siitä, mitkä tahot voivat tuottaa oikeussääntöjä ja miten tämän tuottamisen on tapahduttava, ovat tyypillistä valtiosääntönormistojen ainesta.⁷ Näin säädännäisen oikeuden järjestelmän on oltava vähintään kaksiportainen. Näin oikeussäännöistä muodostuva kokonaisuus on aina rakenteeltaan hierarkkinen. Säädösten tai normien hierarkialla⁸ tarkoitetaan niiden keskinäisiä suhteita tietyssä normi- tai säädöskokonaisuudessa.

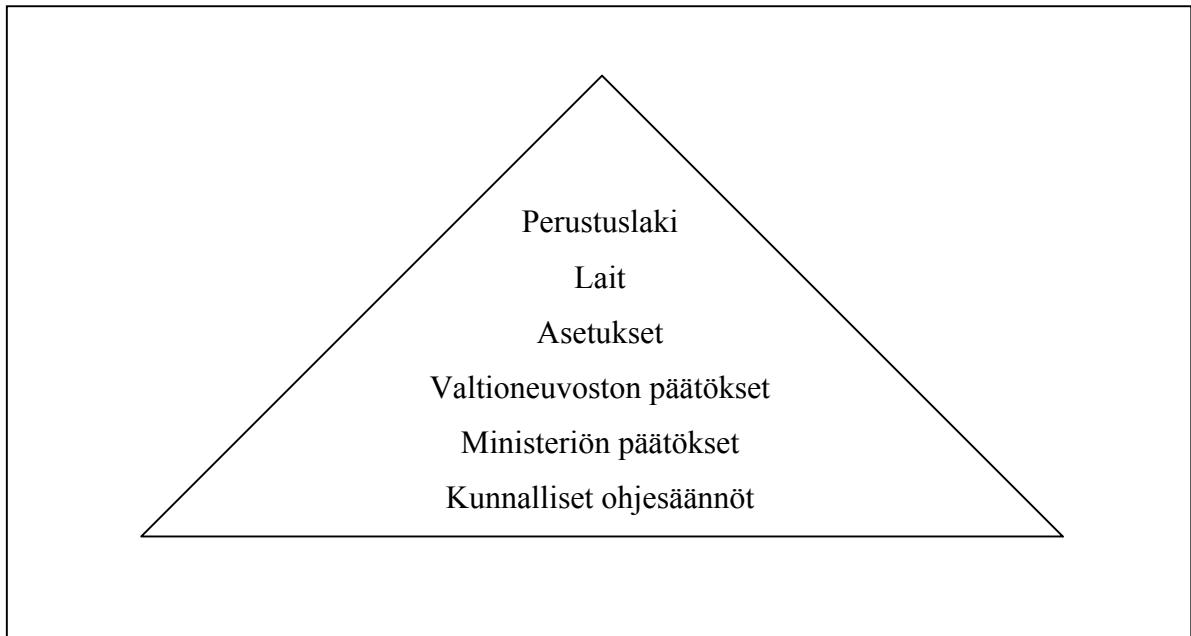
⁵ Hidén 1974, s. 9–10.

⁶ Tavanomaisoikeudelliset normit eivät ole minkään tahon säätämiä, vaan ne ovat syntyneet tapaoikeudeksi muuttuneen pitkäaikaisen käytännön seurauksena. Ks. Laakso 1990, s. 93–98.

⁷ Esim. Husa 1997, s. 98.

⁸ Koko oppia säädöshierarkiasta on pidetty vanhentuneena siksi, että kansallisvaltioiden ja siten kansallisen perustuslain merkitys oikeusjärjestyksen sisällön määrittäjänä on vähentynyt. On kiinnitetty huomiota kehitykseen, jossa oikeus on muuttunut yhä polysentrisemmäksi. Kansainvälisoikeudellisen norminannon lisääntyessä ja etenkin EY-oikeuden vaikutuksen arkipäiväistyessä on ajateltu, että kansallinen normihierarkia ei ole enää entisen tapaan relevantti (Ks. Jyränki 1998, s. 167–170 ja Pohjolainen 1994, s. 26–40). Tätä kantaa ei kuitenkaan sellaisenaan ole omaksuttu tässä tutkimuksessa, vaan näkisin, että kansallisten oikeusjärjestysten sisäiseen säädöshierarkiaan liittyvät asiat ovat edelleen eriteltävissä omana asianaan.

Oppiin säädösten hierarkiasta liittyy ajatus oikeusjärjestyksen ykseydestä. Voimassaoleva normisto voidaan näin esittää pyramidina, jonka huipun muodostaa perustuslaki.⁹ Perustuslaki (tai jokin muuten nimetty valtiosääntöasiakirja tai useamman sellaisen muodostama kokonaisuus) on säädännäisen oikeuden järjestelmässä ylin säädös, josta alemmanasteiset säädökset johtavat voimassaolonsa. Minkä tahansa oikeussäännön voimassaolo on voitava palauttaa suoraan tai ainakin välillisesti ("välissä" olevan normin kautta, esim. asetuksen antamiseen valtuuttavan lain kautta) perustuslakiin. Valta oikeussäännön asettamiseen, muuttamiseen tai kumoamiseen on johdettava ylempinasteisesta normista, viime kädessä siis perustuslaista. Myös hallintotoimien ja lainkäyttöpäätösten oikeusperuste löytyy pohjimmiltaan perustuslaista, jonka nojalla on yhtäältä luotu näitä ratkaisuja tekevä viranomaisorganisaatio ja toisaalta annettu yksittäiseen tapaukseen tietyille viranomaiselle toimivallan antava säädös.¹⁰ Näin suomalaisen oikeusjärjestyksen eri säädöshierarkian tasot voidaan esittää kuvion 1 tavoin.



Kuvio 1. Suomalainen säädöshierarkia¹¹

⁹ Kelseniläisen ajattelun mukaan perustuslakia ylempänä on vielä yksi normien taso. Tämä taso pitää sisällään perusnormin (Grundnorm), jonka sisältönä on ainoastaan käsky noudattaa perustuslakia. Perustuslaki saa siis oikeutuksen voimassaololleen viime kädessä sen yläpuolelle teoreettisesti konstruoidusta perusnormista. Ks. Kelsen 1968, s. 207–238.

¹⁰ Ks. Jyränki 1998 s. 161.

¹¹ Vrt. Husa 1997, s. 68. EY-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden vaikutusta ei ole otettu kuviossa huomioon.

Suomalaisessa oikeusajattelussa perustuslailla tarkoitetaan lakia, joka a) on hyväksytty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja joka b) julistaa itse itsensä perustuslaiksi. Perustuslailla on lisäksi c) korotettu muodollinen lainvoima, eikä sitä voida muuttaa tai kumota muuten kuin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Sama koskee tilanteita, joissa perustuslakiin halutaan tehdä poikkeus.¹²

Maassamme on tätä nykyä voimassa vain yksi säädös, joka täyttää perustuslaille asetetut vaatimukset: Suomen perustuslaki.¹³ Se sisältää säädökset keskeisimmistä perustuslaeissa yleensä säädettävistä kysymyksistä. Näin se sisältää säännöksiä: 1) kansanvaltaisen oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen perusteista, 2) yksilön perusoikeuksista ja muista yksilön oikeusaseman perusteista, 3) ylimpien valtioelinten asettamisesta ja valinnasta sekä toimivallasta ja tehtävistä, 4) ylimpien valtioelinten yhteistyö- ja vuorovaikutussuhteiden määrittelystä, 5) lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan jakoa ja käyttöä koskevista periaatteista, 6) päätösvallasta hoidettaessa ulkopolitiikkaa ja muuten suhteita toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin, 7) oikeussääntöjen asettamisesta ja niiden keskinäisestä suhteesta sekä pysyvyydestä (oikeusnormien hierarkia), 8) ylimpien valtioelinten poliittisen ja oikeudellisen vastuun toteuttamisesta, sekä 9) perustuslain muuttamismenettelystä.¹⁴ Ahvenanmaan itsehallintolait rinnastuvat säädöshierarkkiselta asemaltaan lähinnä perustuslakiin.¹⁵

2.1.2 Sädöshierarkia oikeusvaltion perusrakenteena

Säädännäisen oikeuden normihierarkia on välttämätön nykyaikaisessa länsimaisessa oikeusvaltiossa. Oikeusvaltio voidaan määritellä valtioksi, joka on organisoitu oikeussäännöin ja jossa sekä valtionorganien ja viranomaisten että kansalaisten on toimittava näiden sääntöjen mukaan. Oikeusvaltioajattelun ytimessä on ajatus siitä, että

¹² Ks. Jyräki 1998 s. 53–55.

¹³ Aiemmin perustuslakeja oli voimassa neljä: vuoden 1919 hallitusmuoto, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys, laki valtakunnan oikeudesta (273/1922) ja lakieduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuutta eli ns. ministerivastuulaki (274/1922; nimike muutettu 1222/1990). Ks. Tarkemmin HE 1/1998 vp, s. 7.

¹⁴ HE 1/1998 vp, s. 5. Ks. myös Husa 1997, s. 79–99.

¹⁵ Itse asiassa niiden normihierarkista statusta voidaan pitää perustuslakiakin korkeampana: Ahvenanmaan perussäädösten muuttaminen, kumoaminen, selittäminen ja niistä poikkeaminen edellyttävät, paitsi perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä eduskunnassa, myös Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta. (IHL 69 § ja MHL 14 §) Aiheen syvällisempi käsittely on tässä yhteydessä sivuutettava. Viitataan vain teokseen Jyräki 2000a, s. 21–26.

valtion ja yhteiskunnan perusta on laeissa. Viimekädessä tällä viitataan oikeusjärjestyksen perusteita määrittävään säädökseen eli perustuslakiin.¹⁶ Oikeusvaltioajatus ilmenee valtiosääntötasolla siinä, että julkista valtaa käyttävät elimet ovat toiminnassaan oikeussääntöjen sitomia: oikeusjärjestys määrittää niiden organisaation, toimivallan ja toiminnassa noudatettavat menettelyt. Edes ylintä valtaa käyttävä kansanedustuselin ei voi vapautua tästä sidonnaisuudestaan muuten kuin muuttamalla perustuslakia siinä järjestyksessä, kuin perustuslaki itse muuttamisestaan säättää.¹⁷

Suomessa oikeusvaltioideologia ilmenee perustuslain 2.3 §:ssä: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Säännöksen ensimmäinen virke viittaa siihen, että julkisen vallan käytön on perustuttava vähintään eduskuntalain tasoiseen säännökseen. Säädöshierarkian alemmilla askelmilla ei voida luoda julkisen vallan käyttöön oikeuttavaa kompetenssia. Jälkimmäinen virke sen sijaan viittaa koko oikeusjärjestykseen. Sen mukaan julkisessa toiminnassa on noudatettava oikeusjärjestyksen jokaiselle hierarkia-asteelle kuuluvaa sääntelyä – toisin sanoen oikeusjärjestyksen kokonaisuutta.¹⁸

2.1.3 Säädöshierarkia ja norminantokompetenssi

Säädöshierarkia perustuu eri orgaaneille perustuslaissa tai alemmanasteisessa säädöksessä annettuun norminantokompetenssiin. Norminantokompetenssilla tarkoitan toimivaltaa säätää säädöksiä, jotka kuuluvat valtiossa voimassaolevan oikeusjärjestyksen piiriin. Norminantokompetenssiin kuuluu normien asettamisoikeuden lisäksi myös valta muuttaa ja kumota normeja. Säädöshierarkiaopista johtuu myös se seikka, että alemmanasteisia säädöksiä voidaan kumota tai muuttaa ylemmänasteisella säädöksellä. Näin esimerkiksi perustuslainsäätäjä voi kumota lakeja ja asetuksia. Sen sijaan alemmanasteiseen norminantoon oikeutettu elin ei luonnollisestikaan voi muuttaa ylemmänasteisia säädöksiä tai vaikuttaa niiden voimassaoloon. Esimerkiksi jos lailla on annettu hallitukselle valta

¹⁶ Jyränki 1998, s. 95–96.

¹⁷ Suomessa tosin eduskunta voi myös poikkeuslailla poiketa perustuslaista sen sanamuotoja muuttamatta. Ks. esim. Jyränki 2000b, s. 173 - 175

¹⁸ Ks. HE 1/1998 vp, s. 74.

säättää asetuksella tietystä kysymyksestä, ei hallitus voi asetuksella vaikuttaa lain säännösten voimassaoloon.¹⁹

Demokraattisissa yhteiskunnissa orgaanien norminantokompetenssi on riippuvainen elimen demokraattisesta legitimaatiosta. Taustalla on kansanvaltaisuuden perustuva valtiollisen vallan organisointitapa. Sen mukaan kansa ei ole vain alamainen valtiokoneistolle, vaan kansalaiset ovat sekä vallankäytön subjekteja, että oikeussääntöjen (välillisiä) asettajia.²⁰ Valtiosäännössä eri elimille – ylimmästä alimpaan – uskottu toimivalta juontuu viime kädessä kansalta. Tätä kansansuvereniteetiksi²¹ kutsuttua lähtökohtaa ilmentää Suomen perustuslaissa sen 2 §, jonka mukaan ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.”

Moderneissa demokratioissa kansansuvereniteettiperiaate merkitsee sitä, että ylin lainsäätämisen- ja päätöksentekovalta kuuluu kansalaisten valitsemista edustajista koostuvalle parlamentille. Näin kaikenlainen valtiollisen vallan käyttö on aina viime kädessä ankkuroitu kansaan. Valtion suvereenisuus voidaan käsittää kansan valtiolle siirtämänä valtana, jota käyttävät kansan hyväksi valtionpäämies, parlamentti, hallituskoneisto sekä tuomioistuimet kukin erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa. Demokratia merkitsee valtiollisen vallan muotona sitä, että valtiovalta kuuluu kansalle ja että kansan tahto ainakin välillisesti toteutuu edustuksellisten elinten kautta. Demokratiassa päätöksenteon perustana on enemmistöperiaate täydennettynä vähemmistönsuojaperiaatteella: Kansan valitsemien edustajien enemmistön kanta ratkaisee edustajien ollessa eri mieltä. Toisaalta ihmis- ja perusoikeudet takaavat kuitenkin vähemmistölle tietyt loukkaamattomat oikeudet, joihin ei edes enemmistöpäätöksillä saa puuttua.²²

Mitä suurempaan jokin tietty elin on demokraattisen kontrollin ulottuvilla, sitä yleisemmin sitovien normien antajaksi se kansainvaltaisuuden näkökulmasta voidaan asettaa.²³ Näin esimerkiksi Suomessa eduskunnan norminantokompetenssi on selkeästi erilainen kuin

¹⁹ Ks. Hidén 1997b, s. 670–674.

²⁰ Jyränki 1998, s. 63–66.

²¹ Ks. Eriksson 1997b, s. 325–326.

²² Eriksson 1997a s. 69–74.

²³ Hidén 1997a, s. 674.

vaikkapa valtionhallinnon alueellista tasoa edustavien lääninhallitusten. Ensimmäinen koostuu suorilla vaalilla valittavista kansanedustajista ja jälkimmäinen virkavastuulla toimivista virkamiehistä. Ensimmäinen käyttää koko valtakunnan aluetta koskevaa ylintä lainsäädäntövaltaa ja sitä tukevaa budjettivaltaa, kun taas lääninhallitusten valta perustuu lääninhallituslaissa (22/1997) tai muussa sääntelyssä määriteltyyn toimivaltaan.

Perustuslain muuttamiseen oikeuttava valta on ns. *pouvoir constituant*.²⁴ Se käännetään suomen kielelle usein ilmaisulla ”perustuslakia säätävä valta”.²⁵ Olennaista on perustuslakia säätävän vallan erottaminen tavallisesta lainsäädäntövallan käytöstä. Perustuslakia säätävään valtaan liittyy yleensä²⁶ laajemman demokraattisen legitimaation vaatimus kuin tavalliseen lainsäädäntövallan käyttöön ja lisäksi korostunut ajatus vähemmistön suojasta enemmistön mielivaltaa vastaan. Tämä voi toteutua esimerkiksi siten, että perustuslakia säätävän vallan käyttö edellyttää erillistä perustuslakia säätävää kansankokousta, sitovaa kansanäänestystä tai suurta määräänemmistöä parlamentissa.²⁷

Suomessa eduskunta käyttää perustuslakia säätävää valtaa. Perustuslainsäätäjän kattavampi legitimaatio saavutetaan määräänemmistö säännöksin. Perustuslain säätämisestä, kumoamisesta ja muuttamisesta on perustuslaissa säädetty kaksi erilaista menettelyä: Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on toisessa käsittelyssä äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Ehdotus on tuolloin valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä (PL 73.1 §). Tässä menettelyssä lakiehdotus hyväksytään ensin asiasisällöltään ns. ensimmäisessä käsittelyssä. Tämän jälkeen toisessa käsittelyssä lakiehdotus on hyväksyttävä

²⁴ Jyrängin mukaan *Pouvoir constituant*-opin pääkehittelijä Ranskan vallankumouksen oikeusajattelussa oli Emmanuel Sieyes (1748–1836), yksi vallankumouskauden valtiosääntöoikeuden merkittäviä teoreetikkoja. Sieyes yhdisteli pohjoisamerikkalaisiin valtiosääntöisiin uutuuksiin (perustuslain säätämisjärjestyksen erilaisiin kvalifiointeihin) aineksia Montesquieun vallanjako-opista ja Rousseauin kansansuvereniteetisäädöksiä. Jyräni 1998, s. 79–83. Ks. tarkemmin Jyräni 1989, s. 149–153 ja Jyräni 1997c, s. 782–785.

²⁵ Se voidaan kääntää myös esimerkiksi ”perustava valta”, ”järjestävä valta” ja ”valtiojärjestyksestä päättävä valta”. Termi on kuitenkin vaikea kääntää tyhjentyvästi ja tarkasti suomen kielelle, eikä mikään näistä termeistä ole täysin osuva. Jyräni 1998, s. 79.

²⁶ Poikkeuksena voidaan mainita esimerkiksi Ison-Britannian ”valtiosääntöön” oikeuskulttuuri, jossa parlamentti voi yksinkertaisella äänten enemmistöllä muuttaa myös yhteiskunnan perusteisiin kuuluvia rakenteita. Ks. tästä esim. Kastari 1972, s. 5.

²⁷ Jyräni 1998, s. 79.

yksinkertaisella enemmistöllä. Lakiehdotus jää lepäämään yli vaalien, jonka jälkeen uuden eduskunnan on hyväksyttävä lakiehdotus asiasisällöltään muuttamattomana 2/3 enemmistöllä. Toinen menettelytapa perustuu PL 73.2 §:ään. Sen mukaan ehdotus voidaan julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotusta ei tällöin jätetä lepäämään, ja se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Kiireelliseksi julistaminen vaatii ensin 5/6 enemmistön taakseen, jonka jälkeen ehdotus pitää vielä erikseen toisessa käsittelyssä hyväksyä 2/3 enemmistöllä.

Suomessa kompetenssi valtakunnassa yleisesti sitovan lainsäädännön antamiseen on uskottu eduskunnalle (PL 3.1 §). Tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä lain hyväksymiseen riittää yksinkertainen enemmistö läsnäolevista edustajista.²⁸ Hallintokoneistolle on valtiosäännössämme uskottu valta säännellä lainsäädännön käytännön toteuttamista hallinnollisin säädöksin. Suomessa tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla (PL 80.1 §). Tätä alemmanasteiset normit perustuvat viranomaisia koskevissa laeissa tai erityislainsäädännössä annettuun valtuutukseen.

Perustuslaissa on säilytetty mahdollisuus poikkeuslakien säätämiseen. Poikkeuslakitermillä tarkoitetaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia, joka perustuslain sanamuotoa muuttamatta merkitsee asiallista poikkeusta perustuslakiin. Poikkeuslakimenettelyn käyttöalaa on perustuslaissa entiseen verrattuna rajoitettu: perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti perustuslakiin voidaan tehdä vain rajattuja poikkeuksia. Säädöshierarkiassa poikkeuslaki rinnastuu tavallisiin lakeihin. Poikkeuslakia voidaan myös muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jollei muutos laajenna alkuperäistä poikkeusta.²⁹

2.1.4 Säädöshierarkia ja norminantokompetenssin aineellinen rajoittaminen

Normiantokompetenssi ei voi olla täysin rajaton. Demokratia merkitsee valtiollisen vallan organisoimisen muodon lisäksi myös vallankäytön *sisällön* määrittämistä. Näin perustuslaki

²⁸ Lainsäädäntövallan käyttämistä säännellään PL 6 luvussa ja lisäksi eduskunnan työjärjestyksessä PL 72.4 §:ään perustuen.

²⁹ Viljanen 1999d s. 961–972.

ja muut ylemmät säädökset määräävät alemmanasteisen normin tuottamistavan lisäksi myös ainakin jossain määrin sen sisältöä. Alemman normin tulee olla aineellisesti ylemmän normin mukainen eli vastata ylemmän normin asettamia sisällöllisiä vaatimuksia.³⁰

Lainsäätäjän on kunnioitettava valtiosäännön aineellisia vaatimuksia, jotta demokraattinen järjestelmä säilyttäisi toimintakykynsä. Demokratian tosiasiallisina edellytyksinä pidetään sekä poliittisia osallistumisoikeuksia että klassisia kansalaisoikeuksia, kuten yhdistymis-, kokoontumis-, uskonnon- ja sananvapautta. Demokratian sisältöön kuuluvina on viime aikoina ryhdytty pitämään myös kansalaisten tosiasiallista tasa-arvoa turvaavia oikeuksia.³¹ Eduskunta ei lainsäätäjän ominaisuudessa saa säätää lakia, joka olisi perustuslaissa määriteltyjen demokratian tosiasiallisia edellytyksiä turvaavien säännösten vastainen. Tällaisia lainsäädännön sisältöä määrittäviä valtiosääntönormeja ovat ennen kaikkea perustuslain II luvussa määritellyt perusoikeudet.

Perusoikeuksilla³² tarkoitetaan yleisesti perustuslaissa tai valtiosäännössä säädettyjä kansalaiselle kuuluvia oikeuksia, joille on tyypillistä erityinen pysyvyys ja toisaalta oikeudellinen luonne. Ne tavataan erottaa ihmisoikeuksista³³, joilla viitataan kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tai muissa kansainvälisoikeudellisissa sopimusasiakirjoissa mainittuihin oikeuksiin. Perusoikeudet ilmaisevat ne perusarvot, joiden varaan koko oikeusjärjestys rakentuu. Perusoikeuksien sitovuus ja vaikutus käytännössä vaihtelee perusoikeuksittain. Usein perusoikeussäännös ilmaisee vain tiettyä oikeushyvää koskevan kantavan periaatteen ja yleispiirteet. Perustuslaki ei sellaisenaan riitä käytännön oikeuselämän tarpeisiin, vaan tarvitaan alemmanasteista norminantoa, jossa perusoikeuksien sisältöä konkretisoidaan. Tällöin perusoikeussäännöksiä on kuitenkin tarkoitus olla alemmanasteista norminantoa ohjaavia.³⁴

Säädösvalvonnan merkitys demokratian perusedellytysten takeena tuli esille toista maailmansotaa edeltäneiden parlamentaaristen järjestelmien murentumisessa. Fasismien aiheuttamat poliittiset traumat ja lain merkityksen heikkeneminen, esimerkiksi karkeiden

³⁰ Jyränki 2000b, s. 178–179.

³¹ Ibid.

³² Engl. basic/fundamental rights, ransk. droits fondamentaux, saks. Grundrechte.

³³ Engl. human rights, ransk. droits de l'homme, saks. Menschenrechte.

³⁴ Husa 1997, s. 198–199.

perus- ja ihmisoikeusloukkausten muodossa, ovat olleet päälimmäisenä syynä sille, että valtiosääntöjen ja erityisesti perusoikeuksien valvontaa tehostettiin Euroopassa toisen maailmansodan jälkeen.³⁵

2.1.5 Säädöshierarkia ja oikeusjärjestyksen ristiriidat

Ajatus säädöshierarkiasta ja oikeusjärjestyksen ykseyden vaatimus edellyttävät periaatteessa oikeusjärjestykseltä ristiriidattomuutta. Käytännön oikeuselämässä näin ei kuitenkaan aina ole, vaan ratkaisutoiminnassa saatetaan törmätä erilaisiin normien ristiriitatilanteisiin. Esille voi tulla tilanne, jossa käsillä olevaan tapaukseen soveltuu useampia säännöksiä, jotka samalla osoittautuvat keskenään ristiriitaisiksi.

Oikeusnormien ristiriidat voidaan jakaa kolmeen päätyyppiin. Nämä ovat:

- a) *Loogiset ristiriidat*. Yksi normi kieltää, toinen käskää saman käyttäytymisen. Yksi normi sallii, toinen kieltää saman käyttäytymisen.
- b) *Tavoitteelliset ristiriidat*. Eri normit saattavat samalla kertaa sovellettuina haitata toistensa taustalla olevien tavoitteiden toteutumista.
- c) *Normatiiviset ristiriidat*. Esimerkiksi kaksi normia säättää eri seuraamuksen samasta käyttäytymisestä (vaikkapa rangaistuksen ja kurinpitoseuraamuksen), mutta kolmas normi kieltää näitä yhdistämästä sanktiokumulaation ehkäisemiseksi.³⁶

Ristiriidat ovat usein poistettavissa tulkinnallisoin keinoin.³⁷ Lisäksi oikeusjärjestykset sisältävät sääntöjä (metasääntöjä), joilla normien ristiriitatilanteet pyritään soveltamistilanteessa ratkaisemaan. Tällaisia vakiintuneita derogaatioperiaatteita ovat seuraavat:

³⁵ Husa 1997, s. 113.

³⁶ Klami 1999, s. 518. Ks. myös Laakso 1990, s. 134–135.

³⁷ Viljanen 1997, s. 758–760. Ks. laajemmin Laakso 1990, s. 131 – 186.

- a) *Lex superior derogat legi inferiori* (ylempi normi syrjäyttää alemman normin).
- b) *Lex posterior derogat legi priori* (myöhempi normi syrjäyttää aikaisemman normin).
- c) *Lex specialis derogat legi generali* (Erityisnormi syrjäyttää yleisnormin).³⁸

Kun ristiriitatilanteessa sovelletaan näitä metasääntöjä, säännökset eivät kumoa toisiaan vaan ratkaisija joutuu suorittamaan niiden kesken valinnan. Säädöshierarkiaopin kannalta mielenkiintoisin tilanne on ensin mainittu eli esimerkiksi perustuslain ja lain ristiriita. Tällöin *lex superior*-säännön sovellettavuus edellyttää, että a) tuomioistuimella tai hallintoviranomaisella on oikeus tai velvollisuus tutkia ristiriita ja myös oikeus syrjäyttää alemmanasteinen normi ja että b) ylemmätasoinen säännös on siinä määrin selkeä (ei pelkästään yleisluontoinen tai ohjelmallinen), että siitä saadaan todellista argumentaatiotukea alemman säännöksen pätevyyden punnitsemiselle. Muutoin konkreettinen normi saattaa ohittaa ylemmätasoisien normin siksi, että viimeksi mainittu on luonteeltaan liian abstrakti konkreettisten oikeuskysymysten ratkaisemiseksi.³⁹ Tämän *lex superior*-periaatteen ilmaiseva metanormi saa suomen valtiosäännössä ilmaisun PL 106 ja 107 §:issä.

Derogaatioperiaatteiden soveltaminen ei saisi olla hallinnon arkipäivää. Jos tilanne niin olisi, voitaisiin niin norminantotyöskentelyn laatu kuin koko oikeusjärjestyksen vakaus ja selkeys asettaa kyseenalaiseksi. Oikeusjärjestyksen tehokkuuteen ja yhtenäisyyteen liittyvät näkökohdat puhuvat sen puolesta, että säädösten väliset ristiriitatilanteet on pyrittävä välttämään muilla keinoin.

2.2 Säädösvalvonta

Säädösvalvonta on säädöshierarkian noudattamisen ja toteutumisen valvontaa. Valvonnalla juridisessa mielessä tarkoitan toimintaa, johon kuuluu a) tietyn asiantilan tarkkailu ja b) mahdollisuus toimenpiteisiin, jotka ainakin mahdollisesti voivat johtaa valvontakohteessa

³⁸ Klami 1999, s. 519.

³⁹ Ibid.

havaittujen epäkohtien oikaisemiseen.⁴⁰ Jotta tarkkailu olisi valvontaa, on kyseessä olevalla organilla oltava jokin sille juridisesti osoitettu toimintatapa, jolla se voi reagoida havaitessaan esimerkiksi lain olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämä tapa voi ilmetä esimerkiksi oikeutena julistaa säädös tai sen osa mitättömäksi tai oikeutena jättää yksittäistapauksessa ristiriitaisena näyttäytyvä säännös soveltamatta. Pelkkään viranomaisten toiminnan lainmukaisuuteen kohdistuva valvonta ei ole tämän tutkielman tarkoittamassa mielessä säädösvalvontaa. Näin oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluva yleinen viranomaistoiminnan valvonta jää tarkastelun ulkopuolelle.⁴¹

Säädösvalvontaa voi tutkielmani tarkoittamassa mielessä harjoittaa vain elin, jolle valvontatehtävä on nimenomaisesti perustuslaissa tai sen nojalla asetettu. Rajausta on tosin lievennettävä siltä osin, että myös pitkäaikaisen valtiosääntökäytännön synnyttämät valvontatoimet kuuluvat tutkittavaan alueeseen.⁴² Samaa ei voi sanoa epävirallisiksi luokiteltavista tai muussa kuin virallisissa säädösvalvontaelimissä esille tulevista säädösvalvontatoimista. Näin esimerkiksi kansalaisten yleisönosastokirjoituksiin perustuva valvonta tai vaikkapa kansanedustajan eduskunnan kyselytunnilla esittämä säädösvalvonnallinen näkökohta eivät kuulu tutkimuksen kohteena olevan säädösvalvontakäsitteen alaan. Näin siitäkin huolimatta, että tällainen osallistumisen muoto voi tosiasiallisesti toimia varsinaiseen säädösvalvontatoimeen johtavan keskustelun aloittajana ja pontimena.⁴³

Säädösvalvonta on säädöksiin suunnattua valvontatoimintaa. Säädösvalvontatoimintaan oikeutettu ja velvoitettu organii tarkkailee säädösten antamista ja/tai soveltamista. Tarkkailun kohteena on kunkin säädöksen *suhde* ylemmänasteisiin säädöksiin. Säädösvalvontatoiminnan ensimmäinen perustehtävä on sen tarkastaminen, että onko säädöksen antanut organii ylipäättänsä toimivaltainen antamaan kysymyksessä olevan säädöksen. Toinen tärkeä säädösvalvontaan kuuluva tehtävä on sen tarkastaminen, onko annettu säädös aineelliselta sisällöltään pysynyt norminantoa rajoittavien sääntöjen

⁴⁰ Hidén 1974, s. 24–26.

⁴¹ OKa:n tehtäviin kuuluu osa-alue, joka on luokiteltava säädösvalvonnaksi. Kyse on säädösehdotuksen tarkistamisesta ns. listatarkistuksen yhteydessä. Ks. Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2001, s. 55–56.

⁴² Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan säädösvalvontarooli oli pitkään pelkän käytännön varassa. Ks. esim. Jyränki 2000b, s. 260.

⁴³ Vrt. Hidén 1974, s. 1–9.

asettamissa puitteissa. Kolmanneksi säädösvalvonnan tehtävänä on valvoa sitä, että säädösten antamisessa sovelletaan oikeaa menettelyä.⁴⁴

Valvonnalla tarkoitetaan tässä yhteydessä oikeudellista valvontaa parlamentaarisen tai poliittisen valvonnan vastakohtana. Parlamentarisessa valvonnassa kiinnitetään huomiota säädösten tarkoituksenmukaisuuteen eli siihen, vastaavatko säädöksen sisältö ja vaikutukset sille poliittisessa prosessissa esitettyjä tavoitteita. Oikeudellinen valvonta sen sijaan liittyy säädöshierarkian valvontaan eli siihen, ovatko säädökset sopuoinnussa niitä ylemmänasteisten säädösten kanssa. Oikeudelliseen valvontaa voivat liittyä myös kysymykset tietynsisältöisen normin oikeasta säätämistasosta tai säädösten yhdenmukaisuudesta kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa.⁴⁵

Säädösvalvonnalla pyritään varmistamaan oikeusjärjestyksen ykseys. Sen tarkoituksena on pyrkiä eliminoimaan eri säädöshierarkiatasojen välille tulevia ristiriitoja. Tavoitteena on toisin sanoen ehkäistä oikeusjärjestyksen joutuminen ristiriitaan itsensä kanssa. Säädösvalvonnan tavoitteena on joko estää säädösten välisten ristiriitojen synty ennakolta tai ratkaista oikeusjärjestyksessä jo oleva ristiriita auktoritatiivisesti. Näin ennakkolisessa lakien perustuslainmukaisuuden tutkinnassa pyritään ehkäisemään sellaisten lakien säätäminen, jotka olisivat ristiriidassa vaikkapa perusoikeussäännösten kanssa. Repressiivisen säädösvalvonnan keinot taas antavat keinoja ratkaista eriasteisten säädösten välillä näyttäytyvä ristiriita jommankumman normin hyväksi.

Oikeudellisen säädösvalvonnan perimmäisenä tavoitteena on pitää perustuslait tehokkaina.⁴⁶ Jos ajatellaan perustuslakia yhteiskuntasopimuksena, on säädösvalvontajärjestelmän tarkoituksena turvata oikeusjärjestyksen sisällöllinen vastaavuus sen kanssa, mitä yhteiskuntasopimuksessa on sovittu. Näin ajatellen säädösvalvontajärjestelmän tarkoituksena on toimia turvajärjestelynä yhteiskunnan perussopimuksen tahallista tai epähuomiossa tapahtuvaa loukkaamista vastaan. Säädösvalvonnalla on siten merkittävä yhteiskunnan stabiiliutta ja hallintojärjestelmän legitimeettiä turvaava tehtävä. Viime kädessä kyse on demokraattisen oikeusvaltion perusedellytysten varjelusta. Hidénin sanoin voidaankin todeta: ”Valvonnassa, jonka välittömänä kohteena on säädösten hierarkkinen

⁴⁴ Riepula 1973, s. 6–7.

⁴⁵ Ks. Hidén 1974, s. 24–26.

⁴⁶ Pohjolainen 1988, s. 149.

moitteettomuus, on juridismuodollisten seikkojen ohella ja niiden yli itse asiassa kysymys kansanvaltaisuuden toteutumista palvelevien, valtioelinten kompetenssia rajaavien normien voimassapitamisestä”.⁴⁷

2.3 Säädosvalvonnan järjestämisen muodot

2.3.1 Säädosvalvontamallien taustatekijät

Säädosvalvonta on eri valtioissa järjestetty eri tavoin. Järjestämisen tavalla on yhteyksiä valtiollisen vallanjaon oppeihin, joihin taas vaikuttavat muun muassa valtiosääntöperinteet, poliittiset ideologiat sekä moninaiset muut historialliset ja yhteiskunnalliset tekijät. Yhteys vallanjako-oppeihin tekee säädosvalvonnasta periaatteellisesti tärkeän valtiosääntökysymyksen. Joissain maissa valittu säädosvalvonta ratkaisu heijastaa luottamusta tuomioistuinlaitokseen, toisissa taas parlamenttiin ja hallitukseen.⁴⁸

Seuraavassa esittelen valvontamallien pääasialliset eroavuudet. Esitys ei pyri olemaan syvällisen oikeusvertaileva vaan pysyttelee tietoisesti mallien pääpiirteissä. Tutkielmani kannalta olen katsonut riittäväksi vain pääpiirteittäin hahmotella malleja, joissa eri valtiosääntöjen säädosvalvontaratkaisut eroavat toisistaan.⁴⁹

2.3.2 Kontrollimallien variaatioulottuvuudet

Valvonta voidaan ensinnäkin jakaa *formaaliseen tai informaaliseen valvontaan*. Ensin mainittu viittaa valvontaan, joka on virallista eli luonteeltaan viranomaistoimintaa.

⁴⁷ Hidén 1997a, s. 674.

⁴⁸ Husa 1997, s. 130–131; Rieppola 1973, s. 1–2. Esimerkiksi suomalaisessa valtiosääntökeskustelussa on eräissä puheenvuoroissa pidetty rajoitetunkin lakien perustuslainmukaisuuden tutkintavallan antamisen tuomioistuimille olevan eduskunnan asemaa loukkaavaa. Tätä on perusteltu sillä, että julistaessaan lain perustuslain vastaiseksi, tuomioistuin tosiasiallisesti toimii negatiivisena lainsäätäjänä. (Ks. esim. Jyränki 1998, s. 200–208) Tällaista tosiasiallisesti lainsäädäntövallan alaan kuuluvaa valtaoikeutta taas ei haluta uskoa demokraattisen vastuunalaisuuden ulkopuolella toimivalle tuomioistuinlaitokselle. Toisaalta myös eduskuntaan keskittyvässä poliittisperusteisessa valvonnassa on nähty omia haittapuolia: on epäilty, että perustuslakivaliokunta ja muut säädosvalvontatahot eivät poliittisista syistä halua tai voi nähdä esimerkiksi eräitä perustuslain kannalta ongelmallisia tilanteita. Tuomioistuinten riippumattomuus on näissä puheenvuoroissa nähty säädosvalvonnan kannalta positiivisena asiana (Ks. esim. Merikoski 1973 passim).

⁴⁹ Oikeusvertailevampia katsauksia sisältyy teoksiin Rieppola 1973, s. 3–53; Pohjolainen 1988, s. 149–171; Jyränki 1990, s. 130–150; Nergelius 1996 passim; Husa 1997, s. 113–131; Husa 1998, s. 183–215; Husa 1999, s. 776–798.

Informaalisella valvonnalla tarkoitetaan kontrolli toimintaa, joka tapahtuu viranomaiskoneiston ulkopuolella. Tähän valvonnan muotoon kuuluvat esimerkiksi kansalaisten kannanotot sanomalehtien mielipidepalstoilla tai mielenosoituksissa. Voidaan siis puhua jaosta *viranomaisvalvontaan* ja *yleisövalvontaan*. Informaaliset ja yleisövalvontaan luettavat säädösvalvontaan osallistumisen muodot jäävät tämän työn ulkopuolelle.⁵⁰

Perustuslakikontrollimallien erittely *oikeudellisen* ja *poliittisen* kontrollin osalta on keskeinen nyt käsillä olevan tutkimustyön kannalta. Jaottelun peruseroavuus on siinä, että suorittaako valvontaa jokin oikeudellinen elin, kuten tuomioistuin tai valtiosääntötuomioistuin vaiko jokin poliittisin perustein koottu elin.⁵¹ Riepulan mukaan tässä jaottelussa päähuomio on kiinnitettävä valvontaelimen valtiosääntöoikeudelliseen asemaan eli siihen, toimivatko ne riippumattomina tuomioistuimina vaiko poliittista päätösvaltaa käyttävinä toimieliminä. Ongelmallista tällä jaottelun dimensiolla on se, mikä määritellään oikeudelliseksi ja mikä poliittiseksi. Riepulan mukaan täsmällisempää olisikin arvioida järjestelmiä ulottuvuudella *parlamentaarinen – ei-parlamentaarinen valvonta*. Tällöin erittelyn perusteena on se, tapahtuuko valvontatoiminta parlamentaarisen vastuun ja siten demokratiaperiaatteen katteen alla vaiko jossain tämänkaltaisen vastuun ulottumattomissa, kuten tuomioistuimissa.⁵²

Perustuslakikontrolli voidaan jakaa myös *normivalvontaan* ja *muuhun perustuslakikontrolliin*. Normivalvonnalla huolehditaan Riepulan mukaan siitä, että kansalaisten ja viranomaisten noudatettavana olevat oikeussäännöt ovat sopusoinnussa perustuslain säännösten kanssa. Laajemmin normivalvonta voidaan määritellä sen yleisesti valvomiseksi, etteivät alemman asteiset oikeussäännökset ole ristiriidassa minkään ylemmän asteisen normin kanssa.⁵³ Normivalvontaan voidaan lukea kuuluvaksi yhtäältä oikeussäännösten aineellisen sisällön kontrolli ja toisaalta niiden antamisjärjestyksen perustuslainmukaisuuden valvonta. Riepulan jaottelussa muulla perustuslakikontrollilla tarkoitetaan lähinnä viranomaisten käyttäytymisen perustuslainmukaisuuden tutkimista

⁵⁰ Riepula 1973 s. 3–4.

⁵¹ Husa 1997, s. 114.

⁵² Riepula 1973 s. 3–4.

⁵³ Ks. Riepula 1973 s. 4 (erit. alaviite 9 ja siellä mainitut lähteet).

oikeussääntöjen soveltamiseen liittyvissä tilanteissa.⁵⁴ Tässä tutkielmassa keskitytään normivalvonnan muotoihin, muu perustuslakikontrolli ei ole tarkastelun kohteena.

Tärkeä jaotteludimensio muodostuu *preventiivisen* ja *repressiivisen* valvonnan välille. Preventiivisen normivalvonnan keinoin tapahtuva säädösten perustuslainmukaisuuden kontrolli pyrkii siihen, ettei perustuslain vastaisia oikeussääntöjä annettaisi lainkaan tai tällaisen säädöksen voimaantulo pyritään ainakin estämään. Ajallisesti preventiivinen valvonta sijoittuu aikaan ennen säädöksen voimaantulohetkeä. Käytännössä se kohdistuu säädöksiä valmistelu- ja säätämisprosessin eri vaiheisiin. Valvonta on *ennakoivaa* siinä mielessä, että säätämishetkellä ovat vain vaillinaisesti tiedossa ne oikeusseuraamukset, jotka säädettävien säännösten tultua voimaan syntyvät yhteiskuntatodellisuudessa. Samasta syystä johtuen valvonta on lähtökohdiltaan *abstraktia* eli yleisellä tasolla tapahtuvaa, vaikkakin käytännössä pyrkimyksenä on ennakoida niitä oikeusseuraamuksia, joita säännöksistä seuraa. Riepulaa mukailen käsittän preventiiviseen normivalvontaan kuuluvaksi kaikki ne luonteeltaan viralliset järjestelyt ja toimenpiteet, joilla pyritään estämään perustuslain vastaisten oikeussääntöjen säätäminen tai voimaantuleminen.⁵⁵

Repressiivisellä normivalvonnalla pyritään joko kumoamaan perustuslain kanssa ristiriidassa olevat oikeussäännöt (*abstrakti valvonta*) tai kumoamaan perustuslakia alemmanasteisten säännösten perusteella syntyneet, perustuslain vastaiset oikeusseuraamukset (*konkreettinen valvonta*). Konkreettisesti valvonnassa perustuslainvastaiseksi todettu säädös pysyy edelleen voimassa, mutta se sivuutetaan yksittäistapauksessa. Abstraktissa valvonnassa viranomaisen voi tutkia säädöksen perustuslainmukaisuuden myös sen aikaan saamista oikeusseuraamuksista irrallisena kysymyksenä. Konkreettisesti valvonnassa valvontaviranomainen on sidottu säädöksen aiheuttamien oikeusseuraamusten arviointiin käsillä olevassa tilanteessa.⁵⁶

Perustuslakikontrollin organisointia voidaan arvioida myös valvontajärjestelmän hajautuneisuuden tai keskittyneisyyden asteen perusteella. Tällä viitataan kontrollia suorittavien toimielinten määrään. Jos valvontavalta on uskottu vaikkapa vain yhdelle valtion toimielimelle, kuten valtiosääntötuomioistuimelle, voidaan puhua *keskitetystä*

⁵⁴ Riepula 1973, s. 3–4.

⁵⁵ Riepula 1973, s. 5–7.

⁵⁶ Ibid.

valvontajärjestelmästä. Hajautetussa järjestelmässä valvontavalta on uskottu joukolle toimielimiä. Esimerkkinä tästä toimivat järjestelmät, joissa kaikille tuomioistuimille on annettu valta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta.⁵⁷

Säädösvalvontajärjestelmät eroavat toisistaan myös sen mukaan, minkälaisia toimintamahdollisuuksia valvontaorgaaneilla on tilanteessa, jossa esimerkiksi lain säännöksen havaitaan olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Toimintavaihtoehdot voivat vaihdella mahdollisuudesta kiinnittää toisen organin huomiota epäkohtaan aina mahdollisuuteen keskeyttää kyseessä olevan lakiehdotuksen käsittely. Repressiivisessä säädöskontrollissa säädösvalvontaelimelle saattaa kuulua oikeus julistaa säädös tai sen osa mitättömäksi (*ex tunc*), oikeus kumota säädös (*ex nunc*) tai oikeus velvoittaa asianomaiset lainsäädäntöelimet määrääjassa muuttamaan lakia.⁵⁸

2.3.3 Säädösvalvonnan järjestämisen organisatoriset perusratkaisut

2.3.3.1 Tuomioistuinjärjestelmät

Tuomioistuinjärjestelmissä tuomioistuinlaitokseen kuuluva orgaani (tai organit) on saanut oikeudekseen ja velvollisuudekseen huolehtia säädösvalvontaan kuuluvista tehtävistä. Tuomioistuinjärjestelmät eroavat toisistaan sen mukaan, kuuluuko valvontatehtävä tuomioistuinlaitokselle kokonaisuudessaan vai onko se rajattu esimerkiksi vain korkeimmalle oikeusasteelle. Ensin mainitun, hajautetun järjestelmän omaksuneissa valtioissa mikä tahansa tuomioistuin voi suorittaa jälkikäteistä perustuslakikontrollia sen käsiteltävänä olevan oikeusjutun yhteydessä.⁵⁹

Tuomioistuinjärjestelmät eroavat toisistaan myös siinä, minkälainen toimivalta normivalvontaa suorittaville tuomioistuimille on uskottu. Valvontaelinten toimivalta on näissä järjestelmissä pääsääntöisesti konkreettista, siis johonkin oikeustapaukseen liittyvää. Valvonta tapahtuu yleensä repressiivisesti, joskin ennakkollinen valvontakin on mahdollista, mikäli tuomioistuimelle on varattu tilaisuus lausua lakiehdotuksesta sinä aikana, kun sitä käsitellään lainsäädäntöelimissä. Tuomioistuinjärjestelmissä valvontaelinten mahdollisuudet

⁵⁷ Riepula 1973, s. 9–10.

⁵⁸ Jyränki 1998, s. 200–201.

⁵⁹ Husa 1997, s. 116–125.

puuttua ennakkollisesti perustuslainvastaisen lainsäädännön syntymiseen ovat yleensä rajalliset.⁶⁰

Näissä järjestelmissä tuomioistuimet ovat saaneet valvontatehtävänsä kahta vaihtoehtoista kautta. Perustuslainmukaisuuden arviointi voi perustua nimenomaiseen perustuslain säännökseen. Toisaalta perustuslainmukaisuuden arviointitehtävä on voinut tulla otetuksi tuomioistuinlaitokselle ilman nimenomaista säännöstä.⁶¹

Tuomioistuinjärjestelmä on käytössä eri variaatioin mm. Iso-Britanniassa, Kreikassa, Yhdysvalloissa, Japanissa ja useissa latinalaisen Amerikan maissa. Kaikissa pohjoismaissa on nykyisin myös ainakin jonkinlainen mahdollisuus lakien tuomioistuinkontrolliin.⁶²

2.3.3.2 Valtiosääntötuomioistuinjärjestelmät

Eräissä valtioissa normikontrollitoiminta on keskitetty erityisen valtiosääntötuomioistuimen tehtäväksi. Niillekin on tuomioistuinjärjestelmien tavoin tunnusomaista keskittyminen repressiiviseen normikontrolliin. Säädosvalvontaan liittyvä kysymys tulee esille konkreettisessa oikeustapauksessa yleisissä tuomioistuimissa, joista asia lähetetään valtiosääntötuomioistuimen tutkittavaksi. Konkreettisen, oikeustapaukseen liittyvän tutkinnan lisäksi valtiosääntötuomioistuimilla saattaa lisäksi olla oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta myös abstraktilla tasolla.⁶³

Valtiosääntötuomioistuimissa on yleensä eräitä piirteitä, jotka erottavat ne yleisistä tuomioistuimista säädosvalvontatehtävää ajatellen: 1) niiden kokoonpano on yleensä pyritty saamaan kansanvaltaisemmaksi kuin yleisten tuomioistuinten koostumus, 2) jäsenyys valtiosääntötuomioistuimessa on yleensä määräaikainen, kun yleisten tuomioistuinten tuomarit nauttivat erottamattomuutta, 3) valtiosääntötuomioistuimen toimivalta on usein laajempi, sillä siihen sisältyy yleensä mahdollisuus abstraktiseen normikontrolliin.⁶⁴

⁶⁰ Riepula 1973, s. 10–11.

⁶¹ Pohjolainen 1988, s. 150–151.

⁶² Riepula 1973, s. 10–18; Pohjolainen 1988, s. 150–155.

⁶³ Pohjolainen 1988, s. 155.

⁶⁴ Pohjolainen 1988, s. 156.

Valtiosääntötuomioistuimet ovat yleistyneet ja vakiinnuttaneet asemansa toisen maailmansodan jälkeen. Tätä ennen järjestelmä tunnettiin ainoastaan Itävallassa, jossa se oli ollut käytössä vuodesta 1920 lähtien. Valtiosääntötuomioistuin on tyypillisimmin liittovaltioissa esiintyvä tapa järjestää säädösten perustuslainmukaisuuden kontrolli. Valtiosääntötuomioistuin on käytössä mm. Itävallassa, Portugalissa, Espanjassa, Saksassa ja Italiassa.⁶⁵

2.3.3.3 Parlamentaariset valvontajärjestelmät

Parlamentaarisen säädösvalvontajärjestelmän maissa säädösvalvonta toteutetaan kansanedustuslaitoksen organisaation sisäisesti. Säädösvalvonta on tyypillisesti preventiivistä. Järjestelyn lähtökohtana on usein ajatus parlamentin suvereenisuudesta. Järjestelmän peruseriaatteiden vastaista olisi, jos edustuselimen päätös voitaisiin selittää perusteiltaan vääräksi. Kansanedustuslaitoksen ulkopuolella ei tämän ajattelun mukaan voi olla orgaania, joka voisi mitätöidä parlamentin päätöksiä ja siten asettua lainsäätäjän tahdon yläpuolelle.⁶⁶

Jyrängin mukaan normikontrollijärjestelmän keskittyminen parlamenttiin ja yleensä lakien säätämisvaiheeseen kuvastaa vanhan ranskalaisen ja ruotsalaisen tradition mukaista luottamusta kansanedustuslaitokseen (toisaalta kruunun ja toisaalta tuomioistuinlaitoksen vastakohtana). Auktoritatiivisen perustuslaintulkinnan katsotaan olevan niin lähellä lainsäädäntötoimintaa, että se tulee pitää lainsäädäntöelimen sisäpuolella. Kun kansan suoraan valitsema eduskunta toimii itse perustuslainsäätäjänä, ei sen lainsäädäntötoiminnan yhteydessä harjoittamalla perustuslakikontrollilla ole samanlaista epädemokraattista piirrettä kuin etenkin sellaisella tuomioistuinvalvonnalla, jossa on mahdollisuus annettujen lakien syrjäyttämiseen tai mitättömäksi julistamiseen.⁶⁷

Järjestelmän heikkouksia ovat esimerkiksi parlamentin oman toiminnan valvominen ja muutenkin valvonnan läheinen liityntä politiikkaan. Järjestelmiä, jotka rakentuvat vahvasti parlamentaarisille lähtökohdille on esimerkiksi Sveitsissä, Ranskassa ja Suomessa.⁶⁸

⁶⁵ Riepula 1973, s. 18–25; Jyränki 1997a, s. 598.

⁶⁶ Pohjolainen 1988, s. 163–164.

⁶⁷ Jyränki 1998, s. 209.

⁶⁸ Riepula 1973, s. 25–29.

2.4 Johtopäätöksiä

Säädösvalvonta on säädöshierarkian noudattamisen valvontaa. Se on tarpeen, koska sillä pyritään varmistamaan oikeusjärjestyksen yhtenäisyys ja ristiriidattomuus. Sillä pyritään ehkäisemään ja ratkaisemaan oikeusjärjestyksessä ilmeneviä ristiriitoja. Se turvaa oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä tahattomia virheitä ja tahallista mielivaltaa vastaan.

Demokraattinen ja oikeusvaltiollinen hallintatapa edellyttää kaikkien valtioelinten sitomista oikeussäännöin. Valtiosäännön normit luovat kompetenssin normintaan säädösten hierarkian mukaisesti. Tältä osin säädösvalvonnalla pyritään varmistamaan, että kustakin säädeltävästä asiasta säätää siihen viime kädessä perustuslaista johdettavan toimivallan omaava organisaatio. Toimivalta säädösten antamiseen on kytköksissä elimen demokraattiseen kontrolloitavuuteen ja kansanvaltaiseen valtiollisen vallan järjestämisen tapaan.

Säädösvalvonnalla pyritään toisaalta varmistamaan, että norminanto ei ole ristiriidassa perustuslain lainsäädäntövaltaa rajoittavien, aineellisten säännösten kanssa. Se on tarpeen, jotta demokratian sisällölliset perusedellytykset (erityisesti perusoikeudet) voidaan turvata. Säädösvalvonta on kansalaista palveleva turvakeino lainsäätäjän ja muiden norminantajien mielivaltaa vastaan.

Säädösvalvonta voidaan järjestää eri tavoin. Järjestämisen tavat riippuvat kunkin valtion valtiosääntöperinteestä, ideologisista tekijöistä ja muista yhteiskunnallisista näkökohdista. Säädösvalvonta voidaan järjestää antamalla tuomioistuinlaitokselle tai sen osalle oikeus tutkia säädösten perustuslainmukaisuutta. Eräissä maissa tehtävä on uskottu erityiselle valtiosääntötuomioistuimelle. Se voidaan järjestää myös erilaisilla säädösten valmisteluun ja hyväksymismenettelyyn liittyvillä järjestelyillä.

Tämän tutkielman viitekehyksen kannalta tärkein erottelu on jako preventiiviseen ja repressiiviseen säädösvalvontaan. Edellinen tapahtuu aikana ennen lain voimaantuloa, jälkimmäinen lain voimaantulon jälkeen.

3. Preventiivinen säädösvalvonta Suomessa

3.1 Preventiivinen säädösvalvonta hallitusmuodossa

Hallitusmuodon aikana vakiintuneessa säädösvalvontajärjestelmässä lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan painopiste oli eduskunnassa, käytännössä sen perustuslakivaliokunnassa. HM:n aikaista säädösvalvontajärjestelmää on luonnehdittu parlamentaariseksi, abstraktiin normikontrolliin perustuvaksi ja ennakkolliseen valvontaan painottuvaksi. Parlamentaarisuudella viitataan paitsi perustuslakivaliokunnan keskeiseen asemaan, myös siihen, että muutkin valvonnan muodot toteutuivat pääosiltaan lakien eduskuntakäsittelyn aikana.⁶⁹ Lisäksi sillä viitataan siihen tosiasiaan, että perustuslainmukaisuutta valvovien elinten jäsenet valittiin tehtävänsä poliittisin perustein. Kun perustuslainmukaisuuden arvioinnin ajankohta sijoittui lakien eduskuntakäsittelyyn, ei valvonnan luonne käytännössä voinutkaan olla muuta kuin ennakkollista. Valvonnan abstraktiudella tarkoitetaan sitä, että arviointi ei kytkeytynyt konkreettiseen lain soveltamistilanteeseen, vaan se tapahtui yleisellä tasolla. Kun käsiteltävänä oleva säädös ei ole vielä käsittelyn kuluessa voimassa olevaa oikeutta, ei tietenkään ole edes mahdollista, että siihen liittyvä ongelma tulisi esille soveltamistilanteessa.⁷⁰

Hallitusmuodossa ei ollut erityistä säännöstä ennakkollisesta perustuslainmukaisuuden valvonnasta, vaan menettelyt perustuivat omaksuttuun käytäntöön. Perustuslakivaliokunnan työssä pääpaino oli lakien oikean säätämisyjärjestyksen kontrollissa eli sen valvomisessa, että lait käsitellään niiden sisällön edellyttämällä tavalla. Näin perustuslakiin nähden aineellisen ristiriidan sisältävä laki tuli tyyppitapauksessa säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli poikkeuslakina.⁷¹ Valvontatapaa voidaan luonnehtia korostetun muodolliseksi: oikeaa käsittelytapaa koskeva juridinen arviointi peitti alleen tavoitteet lainsäädännön ja perustuslain aineellisen yhteensopivuuden turvaamisesta.

⁶⁹ Perustuslakivaliokunnan roolin historiallisesta taustasta ks. Jyränki 1998, s. 211–213 ja tarkemmin Jyränki 1989 s. 438–444 ja 511–515.

⁷⁰ Ks. KM 1997:13, s. 64.

⁷¹ HE 1/1998 vp, s. 28, KM 1997:13, s. 64. Perustuslainsäätämisyjärjestyksestä säädettiin HM:n aikaan VJ 67 §:ssä, nykyisin PL 73 §:ssä.

Perustuslakivaliokunta alkoi erityisesti 90-luvulla painottaa myös sitä, että varsinkin perusoikeussuojan kavennukset tuli lakia säädettäessä rajoittaa säätämisyjärjestyksestä riippumatta aina mahdollisimman vähiin. Näin vaatimus lainsäädännön aineellisesta sopusointuisuudesta perustuslain ja etenkin perusoikeussäännösten kanssa alkoi nousta muodollista perustuslainmukaisuutta tärkeämmäksi kysymykseksi.⁷²

Perustuslakivaliokunnan kannanottoja pidettiin HM:n voimassaollessa eduskunnassa tosiasiallisesti velvoittavina, vaikka perustuslakivaliokunnan kanta sitoi eduskuntaa oikeudellisesti ainoastaan silloin kun puhemies kieltäytyy asian ottamisesta täysistunnossa keskusteltavaksi ja asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto (VJ 80 §). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä valiokunnan rooli kodifioitiin aiempaa selkeämmin valtiosääntöön, kun VJ 49 §:ään otettiin nimenomainen säännös perustuslakivaliokunnan normivalvontatehtävästä. Lisäyksen mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausunto sen käsiteltävänä olevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.⁷³

Aiempaa suomalaista säädösvalvontajärjestelmää on luonnehdittu myös hajautetuksi siinä mielessä, että perustuslakivaliokunnan lisäksi useat eri organit valvoivat ennakkollisesti lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta. Eduskunnan puhemiehen tehtävänä oli valvoa, ettei täysistunnossa oteta keskusteltavaksi mitään perustuslakien vastaista (VJ 55 § 1 mom. ja 80 §). Lakiesitysten antamis- ja lain vahvistamisvaiheessa myös oikeuskansleri on ollut merkittävä normikontrollin harjoittaja. Samoin korkeimmilla oikeuksilla oli mahdollisuus lausua käsityksensä lain perustuslainmukaisuudesta, jos tasavallan presidentti päätti pyytää asiasta niiltä lausunnon joko lakiehdotuksen antamisvaiheessa tai lain vahvistamisvaiheessa (HM 18 ja 19 §:t). Niin ikään presidentin oikeus palauttaa lakiehdotus eduskuntaan sisälsi periaatteellisen mahdollisuuden perustuslakikontrolliin (HM 19 § 2 mom.).⁷⁴

⁷² KM 1997:13, s. 64; HE 309/1993 vp, s. 30–31.

⁷³ Ks. KM 1997:13, s. 106.

⁷⁴ ks. KM 1997:13, s. 106. Kattavampi selostus lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta lakiesitysten eri käsittelyvaiheissa aiemman järjestelmän aikana teoksessa Hidén 1974 s. 74–276.

3.2 Preventiivinen säädösvalvonta perustuslaissa

3.2.1 Säädösvalvonta ennen lakiehdotuksen käsittelyä eduskunnassa

3.2.1.1 Perustuslakikontrolli lainvalmistelun aikana

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta alkaa, kun lakiehdotusta valmistellaan asianomaisessa ministeriössä. Säädösten perustuslainmukaisuuden valvonnassa lainvalmistelun aikana on kysymys viime kädessä valmisteluun osallistuvan virkamieskunnan ammattitaidosta. Näin virkamiesten perusoikeuksiin ja muihin perustuslakikysymyksiin liittyvän koulutuksen merkitys korostuu.⁷⁵

Oikeusministeriön julkaiseman lainlaatijan oppaan mukaan hallituksen esitykseen tulee valmistelussa sisällyttää säätämisyjärjestystä koskevat perustelut aina, kun kyseessä on perusoikeuksiin liittyvä tai niitä rajoittava lainsäädäntöhanke. Perusteluista on käytävä ilmi, mitä perusoikeutta ehdotetaan rajoitettavaksi ja mikä lainkohta merkitsee rajoitusta. Arvioitaessa lakiehdotuksen suhdetta perusoikeuksiin on oppaan mukaan syytä perehtyä sekä perusoikeusuudistuksen lainvalmisteluasiakirjoihin⁷⁶ että perustuslakivaliokunnan käytäntöön. Tulkinnanvaraisissa tapauksissa säätämisyjärjestysperusteluissa on syytä mainita asian saattamisesta eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi. Oppaassa korostetaan myös, että jos jonkin lakiehdotuksen säännöksen katsotaan olevan ristiriidassa perustuslain kanssa, on lähtökohtana lakiehdotuksen säännöksen sanamuodon muuttaminen. Perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämiseen tulee turvautua vain pakottavista syistä.⁷⁷

⁷⁵ Ks. esim. Lainlaatijan perustuslakiopas 2000 passim.

⁷⁶ HE 309/1993 vp; PeVM 25/1994 vp.

⁷⁷ Viljanen 1999c s. 689–690. Ks. Lainlaatijan opas 1996, s. 95–96. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVM 2/2001 vp, s. 5), että ”Perustuslakikysymysten arviointia edistetään paitsi oppailla, myös lainvalmistelu- ja perustuslakikoulutuksella sekä seuraamalla perustuslakivaliokunnan mietintöjä ja lausuntoja.” Lainvalmistelun tueksi on oikeusministeriössä laadittu Hallituksen esityksen laatimisohteet (1992) sekä Lainlaatijan perustuslakiopas (2000).

3.2.1.2 Säädosvalvontamahdollisuudet hallituksen esityksen antamisen yhteydessä

Lain säätämistä koskeva esitys tulee eduskunnassa vireille käytännössä lähes aina hallituksen esityksellä. PL 58 §:n menettelysäännöksen mukaan hallituksen esityksestä päättää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. PL 71 §:n nojalla hallitus voi tarvittaessa täydentää annettua hallituksen esitystä antamalla uuden täydentävän esityksen. Annettu hallituksen esitys voidaan myös peruuttaa esimerkiksi tilanteessa, jossa sen havaitaan sisältävän perustuslakiin nähden ongelmallisia kohtia ja esitys siksi halutaan palauttaa virkamiesten ja hallituksen valmisteltavaksi.

Valtioneuvoston oikeuskanslerilla on mahdollisuus kiinnittää huomiota lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen liittyviin kysymyksiin hallituksen esityksen antamisvaiheessa. Tarkastus on rutiiniluontoista ja siinä huomion kohteena on lähinnä se, onko lakiehdotuksen johtolause oikea.⁷⁸ Viljasen mukaan oikeuskanslerin harjoittamalla valvonnalla on merkitystä lähinnä mahdollisten säätämisyjärjestyksen kannalta tulkinnanvaraisten tilanteiden paikallistamisessa ja tällaisten lainsäädäntöhankkeiden valikoitumisessa myöhemmin perustuslakivaliokunnan käsittelyyn.⁷⁹ Oikeuskanslerin lisäksi myös oikeusministeriö kiinnittää käytännössä muiden ministeriöiden säädösehdotuksista antamissaan lausunnoissa säännönmukaisesti huomiota ehdotuksen perustuslainmukaisuutta koskeviin näkökohtiin.⁸⁰

Esimerkiksi oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2001 todetaan, että perus- ja ihmisoikeudet aktualisoituvat useimmiten säädösehdotusten tarkastuksessa. Tällöin tulevat harkittaviksi sekä perustuslain perusoikeuksien että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden sisältö ja vaatimukset. Valtioneuvoston esittelylistojen tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että myös lakiehdotuksen suhdetta perus- ja ihmisoikeussäännöksiin on riittävästi selvitetty hallituksessa. Mikäli on ollut epäilyksiä siitä, ettei ehdotus ole täysin sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeussäännösten kanssa, esitystä on tarvittaessa vaadittu täydennettäväksi lausumalla, jonka mukaan esityksestä olisi suotavaa hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. Syynä tällaiseen menettelyyn on se, että listatarkastukseen on käytettävissä vain muutama päivä, joten tyhjentävää arviota ehkä hyvinkin laajan säädösehdotuksen suhteesta perustuslakiin ei ehditä tekemään.⁸¹

⁷⁸ Ks. Nikula 1999, s. 882.

⁷⁹ Ks. Viljanen 1999c, s. 690. Ks. myös L valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000).

⁸⁰ Viljanen 1999c, s. 690.

⁸¹ Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2001, s. 54–55.

3.2.1.3 Lakiehdotuksen johtolause

Lakiehdotuksen alkuun liitettävä johtolause osoittaa sen suhteen perustuslakiin. PL 79.1 §:n mukaan laista tulee käydä ilmi käytetty säätämisyjärjestys, jos se on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslaissa ei enää ole HM 20.1 §:n mukaista säännöstä säätämisyjärjestyksen mainitsemisesta lain johtolauseessa, mutta käytännössä HM:n aikana syntynyt johtolausekäytäntö on jäänyt elämään. Kysymys johtolauseen sisällöstä otetaan esille yleensä jo hallituksen esitystä valmisteltaessa ja siitä päätettäessä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan⁸² korostanut, että hallituksen esityksen valmistelu- ja antamisvaiheessa tehtävä säätämisyjärjestysratkaisu on luonteeltaan valmisteleva toimenpide. Lakiehdotuksen lopullisen käsittelyratkaisun tekeminen kuuluu valiokunnan mukaan eduskunnalle. Vaikka hallituksen valinta lakiehdotuksen johtolauseeksi ei sido eduskuntaa, sitä käytännössä usein noudatetaan.⁸³

3.2.2 Käsittely puhemiesneuvostossa ja lähetekeskustelu

Eduskunnan täysistunnossa tehtävän lakiehdotuksen käsittelyä koskevan päätöksen pohjana on puhemiesneuvoston esitys. Eduskunta käy ns. lähetekeskustelun, jossa päätetään lakiesityksen valmistelusta vastaava valiokunta. ETJ 32 §:n säännöksestä käy lisäksi ilmi, että täysistunto voi lähetekeskustelun yhteydessä päättää, että yhden tai useamman muun valiokunnan on annettava lausunto asiasta sitä valmistelevalle valiokunnalle. Periaatteessa mahdollista, joskin käytännössä harvinaista on se, että vasta lakiehdotusta käsittelevässä valiokunnassa havaitaan esimerkiksi perusoikeuspoikkeaman mahdollisuus ja lausunto perustuslakivaliokunnalta pyydetään vasta tässä vaiheessa. Lakiehdotusta valmisteleva valiokunta voi omasta aloitteestaankin pyytää lausunnon toiselta valiokunnalta, jos se katsoo lausunnon hankkimisen tarpeelliseksi (ETJ 38 §). Mikään ei estä eduskuntaa myöskään pyytämästä perustuslakivaliokunnan kannanottoa myös vielä lakiehdotuksen ensimmäisen täysistuntokäsittelyn aikana, jolloin valmisteleva valiokuntakäsittely on jo suoritettu. Perustuslain esitöiden mukaan on perustuslakikontrollin tehokkuuden kannalta asianmukaista, että perustuslakivaliokunnan lausunto pyydetään aina, kun lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta voidaan perustellusti katsoa vallitsevan epäselvyyttä.⁸⁴

⁸² PeVL 10/89 vp.

⁸³ Ks. Jyräni 1998, s. 210–211.

⁸⁴ HE 1/1998 vp, s. 126. Ks. myös Saraviita 2000, s. 363.

3.2.3 Säädosvalvonta perustuslakivaliokunnassa

3.2.3.1 Perustuslakivaliokunnan tehtävät

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on:

- 1) valmistella asiat, jotka koskevat perustuslakia taikka perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevaa lainsäädäntöä (ETJ 32 §:n 4 mom.),
- 2) antaa lausunto perustuslainsäätämisyksessä säädettäviksi ehdotetuista lakiehdotuksista sekä sen käsiteltäviksi lähettyjen muiden lakiehdotusten ja asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PL 74 §, ETJ 38 §:n 2 mom.),
- 3) tarkastaa ehdotukset eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan vaalisääntöön sekä eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöön säätämisestä,
- 4) tarkastaa hallituksen toimenpidekertomus ja tehdä siitä aiheutuvat ehdotukset (ETJ 32 §:n 4 mom.),
- 5) valmistella ns. ministerivastuuasiat (PL 114 §),
- 6) arvioida eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen vaalia varten tehtävään ilmoittautuneet (ETJ 11 §:n 1 mom.), sekä
- 7) ratkaista menettelytapaa koskevat ristiriidat eduskunnan ja puhemiehen välillä, jos eduskunta ei PL 42 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ole tyytynyt puhemiehen menettelyyn.

Lisäksi perustuslakivaliokunta käsittelee vaalilainsäädäntöä, ylimpiä valtioelimiä (ei kuitenkaan tehtäväjakoja ministeriöiden kesken) ja Ahvenanmaan itsehallintoa sekä kansalaisuus-, kieli- ja puoluelainsäädäntöä koskevat asiat. Perustuslakivaliokunta käsittelee myös valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset.⁸⁵

Säädosvalvontateeman kannalta keskeistä on se, että perustuslakivaliokunta on muiden tehtäviensä ohella erikoistunut perustuslakien tulkintakysymyksiin ja käyttää käytännössä ylintä tulkintavaltaa lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta koskevissa asioissa. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on vastata kysymyksen: onko käsillä oleva lakiehdotus perustuslainmukainen vai sisältääkö se ristiriitoja perustuslakiin nähden. Lisäksi valiokunnan tulee esittää perustellut huomautuksensa siitä, miten tarkastelussa mahdollisesti havaittuihin ristiriitoihin tulisi eduskuntakäsittelyssä reagoida.⁸⁶

⁸⁵ Lista mukautettu eduskunnan internet-sivuilta osoitteesta <http://www.riksdagen.fi/fakta/opas/vkunta/102pevte.htm> 23.8.2002.

⁸⁶ Saraviita 1996, s. 774–777.

Valiokunnan asema viimekätisenä ja arvovaltaisimpana lakien perustuslainmukaisuuden valvojana perustui ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta ainoastaan pitkäaikaisessa käytännössä muovautuneen faktisen auktoriteetin varaan.⁸⁷ Perustuslakivaliokunnan toimintaa säätelivät pitkään vain eduskunnan valiokuntalaitosta koskevat yleiset säännöt. Näin siitä huolimatta, vaikka perustuslakivaliokunnalle oli jo varhain siirtynyt muiden valiokuntien tehtävistä huomattavasti poikkeava säädösvalvontatehtävä. Vasta perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 VJ 46.1 §:ään tehtiin lisäys, josta kävi ilmi perustuslakivaliokunnan säädösvalvontatehtävä pääpiirteittäin.⁸⁸ Tehtävän toteuttamisen yksityiskohdat jäivät edelleen eduskunnan työjärjestyksen ja käytännön varaan.⁸⁹

3.2.3.2 Perustuslakivaliokunnan organisaatio

Eduskunnan valiokunnista ja niiden organisaatiosta säädetään PL 35 §:ssä. Säännöstä täsmentävässä eduskunnan työjärjestyksessä perustuslakivaliokunta mainitaan yhtenä pysyvistä erikoisvaliokunnista (ETJ 7.1 §). Työjärjestyksen 8 §:n mukaan pysyvissä erikoisvaliokunnissa on 17 jäsentä ja 9 varajäsentä. PL 37 §:n mukaan valiokunnat ja muut eduskunnan toimielimet asetetaan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi, jollei siitä toisin säädetä. Toimielinten vaalit toimittaa eduskunta. Ehdokkaat valikoituvat vaaliin eduskuntaryhmien esitysten perusteella. Perustuslakivaliokunnan jäsenten ja varajäsenten vaali toimitetaan suhteellisen vaalitavan mukaan, jollei eduskunta ole valiokunnan vaalista yksimielinen. Valiokunnan jäsenistö koostuu kansanedustajista. Edustajia on eri puolueista eduskunnan edustajapaikkojen jakauman mukaisessa suhteessa. Valiokunta on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa sen jäsenistä on paikalla (PL 35.3 §).

Perustuslakivaliokuntaan valitaan yleensä ainakin joitakin lakimieskoulutuksen saaneita kansanedustajia ja yleensä valiokunnan puheenjohtajana on tällainen henkilö.

⁸⁷ Ks. Länsineva 1991, s. 273.

⁸⁸ Lisäyksessä tavanomainen käytäntö kirjattiin näkyville valtiosääntöön. Samainen lisäys otettiin perustuslakiin lähes sellaisenaan: PL 74 §:n mukaan ”Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.”

⁸⁹ Jyräki 2000b, s. 260.

Perustuslakivaliokunnan sihteerin juridisella asiantuntemuksella ja tuella on merkittävää vaikutusta valiokuntatyössä.⁹⁰

3.2.3.3 Valiokunnan säätämisyjärjestyskannanotot

PL 40 §:n mukaan hallituksen esitykset, kansanedustajien aloitteet, eduskunnalle annetut kertomukset sekä muut asiat, joista perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä niin säädetään, on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen niiden lopullista käsittelyä täysistunnossa. Myös perustuslakivaliokunta voi toimia säännöksessä tarkoitettuna valmistelevana valiokuntana, jolloin se laatii lakiehdotuksesta eduskunnan täysistunnolle *mietinnön*. Tällöin on kyse lainsäädäntöaloitteista, joiden johdosta joudutaan selvittämään perustuslain ja muiden valtiosääntöön kuuluvien lakien tarkoituksenmukaista sisältöä ja tehdään täysistunnolle tähän liittyviä päätösehdotuksia.⁹¹ ETJ 32.4 §:n mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan. Säännöksellä tarkoitetaan myös poikkeuslakeja.⁹²

Valiokunnan kannanotot ovat yleisimmin kuitenkin sisältyneet sen lakiehdotuksista antamiin *lausuntoihin*. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on lähes koko historiansa ajan ollut tavanomaisen käytännön varassa ja vailla varsinaista säädöspohjaa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 VJ 46.1 §:ään tehtiin lisäys, josta kävi ilmi perustuslakivaliokunnan lausuntotehtävä pääpiirteittäin. Lisäyksessä tavanomainen käytäntö kirjattiin näkyville valtiosääntöön. Samainen lisäys otettiin perustuslakiin lähes sellaisenaan: PL 74 §:n mukaan ” [e]duskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin”. Tehtävän toteuttamisen yksityiskohdat jäivät eduskunnan työjärjestyksen ja vanhan käytännön varaan.⁹³

Perustuslakivaliokunta antaa lausuntoja yleensä toiselle, asiaa valmistelevalle valiokunnalle, joskus myös täysistunnolle. Yleensä asiat tulevat perustuslakivaliokuntaan puhemiesneuvoston ehdotuksesta täysistunnon päätöksin. Eduskunnan työjärjestyksen 38.2

⁹⁰ Hautamäki 2002, s. 139.

⁹¹ Jyräni 2000b, s. 261.

⁹² Säännös lisättiin ETJ:een perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta. Ks. Jyräni 2000b, s. 261–262.

⁹³ Jyräni 2000b, s. 260.

§:n mukaan asiaa valmistelevasti käsittelevän valiokunnan on pyydettävä lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos ilmenee epäselvyyttä lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunnalla ei ole oikeudellisia keinoja vaikuttaa siihen, mitä asioita sen käsiteltäväksi tuodaan. Valiokunta voi esittää oma-aloitteisen perustuslainmukaisuusarvion ainoastaan mietinnön yhteydessä.⁹⁴

Perustuslakivaliokunnan menettely lausuntojen valmistelussa vastaa pääpiirteiltään yleistä valiokunnissa vallalla olevaa käytäntöä. Lausunto valmistellaan yleensä kahdessa käsittelyssä. Ensimmäisessä käsittelyssä valiokunta päättää alustavasti lausunnon tai mietinnön sisällöstä. Lopullinen päätös tehdään toisessa käsittelyssä (ETJ 39.1 §). Perustuslakivaliokunnan jäsenet voivat liittää valiokunnan lausuntoihin eriävän mielipiteen ja esittää siinä valiokunnan päätöksestä poikkeavaa argumentaatiota.

Perustuslakivaliokunnan lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä koskevat lausunnot ovat rakenteeltaan seuraavan kaltaisia:

- 1) Johdanto, jossa selostetaan asian vireilletulo ja kuullut asiantuntijat.
- 2) Hallituksen esityksen kuvausosa, jossa selostetaan lyhyesti esityksen valtiosäännön kannalta keskeiset kohdat ja mahdollisten säätämisyjärjestysperustelujen pääsisältö.
- 3) Valiokunnan kannanotot, jotka jakaantuvat perusteluihin ja ponnen muodossa esitettävään kannanottoon lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä.⁹⁵

On tavallista, että valiokunta ei käsittele lausunnossaan vain käsillä olevaan tapaukseen liittyviä kysymyksiä vaan pyrkii myös esittämään yleisempiä perusoikeuskannanottoja. Lausuntojensa perusteluosassa valiokunta saattaa kehitellä perusoikeuksia koskevia yleisiä oppeja⁹⁶, pohtia yksittäisen perusoikeussäännöksen tulkintoja yleisellä tasolla⁹⁷ tai ehdottaa perustuslain edellyttämiä muutoksia lakiehdotuksen yksittäisiin kohtiin.⁹⁸ Lausunnoissaan

⁹⁴ Jyränki 2000b, s. 261.

⁹⁵ Viljanen 1999c, s. 692.

⁹⁶ Esim. PeVL 23/1997 vp.

⁹⁷ Esim. PeVL 12/1997 vp.

⁹⁸ Viljanen 1999c, s. 692.

perustuslakivaliokunta on voimakkaasti sidoksissa aikaisempiin samaa asiakokonaisuutta koskeviin lausuntoihinsa. Tämä ei kuitenkaan estä kehittämästä aikaisempia tulkintoja entistä yksityiskohtaisemmiksi.⁹⁹

Lausuntoihin liittyvistä säätämisyjärjestysponseista esiintyvät nykyisin seuraavat kolme päämuunnelmaa:

- 1) Lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 72 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.
- 2) Lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 72 §:ssä säädetyssä järjestyksessä edellyttäen, että valiokunnan lakiehdotuksesta/sen x §:stä esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.
- 3) Lakiehdotus on käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä (poikkeuslakina).¹⁰⁰

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan esittämiä säätämisyjärjestyskannanottoja ja muita valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia on eduskunnassa tosiasiallisesti seurattu tiiviisti. Lausunnon pyytänyt valiokunta siis muuttaa lakiehdotusta perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla, jotta lakiehdotus voidaan perustuslain säännösten estämättä säätää tavallisella lailla. Näin siitähän huolimatta, että perustuslakivaliokunnan kannanotto on suoraan perustuslain nojalla oikeudellisesti sitova ainoastaan tilanteessa, jossa puhemies ja eduskunnan enemmistö ovat eri mieltä siitä, voidaanko lakiehdotusta tai muuta asiaa käsitellä täysistunnossa (PL 42 §). Perustuslaissa ei muutoin ole lainkaan säännelty lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta annettujen perustuslakivaliokunnan lausuntojen sitovuudesta. Perustuslain esitöissä tosin todetaan, että muiden valiokuntien ja täysistunnon tulee ottaa asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset. Sen valvonta, onko näin tehty asian jatkokäsittelyssä, kuuluu esitöiden mukaan eduskunnan puhemiehen tehtäviin.¹⁰¹ Myös perustuslakivaliokunta katsoi perustuslakia koskevassa mietinnössään vakiintuneeksi käytännön, ”jonka mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntoja perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä pidetään

⁹⁹ Saraviita 2000, s. 366.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ HE 1/1998 vp, s. 126.

sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa.”¹⁰² Näin voitaneen arvioida, että lausunnot ovat jo saaneet oikeudellisen sitovuuden tavanomaisen käytännön nojalla.¹⁰³ Perustuslakivaliokunnan esittämällä perustuslaintulkinnolla voi eduskunnan sisäisen menettelyn lisäksi arvioida olevan merkitystä toissijaisena oikeuslähteenä tuomioistuimille ja muille viranomaisille.¹⁰⁴

Oikeuskirjallisuudessa on arveltu, että perustuslakivaliokunnan lausuntojen sitovuus ulottuisi myös lain vahvistamisvaiheeseen.¹⁰⁵ Arpajaislain käsittelyyn liittyvä tapahtumasarja viittaa kuitenkin siihen, että näin ei ainakaan välttämättä ole. Tapauksessa tasavallan presidentti jätti vahvistamatta, vastoin perustuslakivaliokunnan kantaa, esityksen arpajaislaiksi ja siihen liittyneet muut lakiesitykset.¹⁰⁶

3.2.3.4 Säädosvalvonnassa sovellettavan harkinnan erityisluonne

Perustuslakivaliokunnan säädosvalvonta-asioissa käyttämä harkinta poikkeaa muissa valiokunnissa sovelletusta menettelystä. Muissa valiokunnissa harkinta on luonteeltaan lähes yksinomaan poliittista ja siten luonnehdittavissa tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi. Perustuslakivaliokunnan normivalvontatehtävässään soveltama harkinta on luonteeltaan oikeudellista harkintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että mietintöjen ja lausuntojen perusteluja ei laadita poliittisiin tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin nojautuen vaan kannanotot pyritään perustelemaan valtiosääntöoikeudellisella *de jure* argumenteilla. Valiokunnan jäseniä ei tässä oikeudellisessa harkinnassa käytännön mukaan sido ryhmäkuri, jolla tarkoitetaan ryhmäyhtenäisyyttä varmistavia menettelysääntöjä.¹⁰⁷

Perustuslakivaliokunnan tehtäviin kuuluu myös muita kuin säädosvalvontatehtäviä. Esimerkiksi ETJ 32.4 §:n mukaan valmistella mietintö ehdotuksesta, joka koskee perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamisesta. Tällöin valiokunta toimii muussa kuin säädosvalvontaroolissa ja sen menettely on pohjimmiltaan samanlaista poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa kuin muissakin valiokunnissa. Eri harkinnan lajit pyritään

¹⁰² PeVM 10/1998 vp, s. 3, 23.

¹⁰³ Ks. Jyränki 2000b, s. 263; Saraviita 1996, s. 772.

¹⁰⁴ Jyränki 1998, s. 220.

¹⁰⁵ Ks. esim. Saraviita 2000, s. 367.

¹⁰⁶ Tapausta on käsitelty toisaalla tässä tutkielmassa.

¹⁰⁷ Ks. Jyränki 2000b, s. 260–261. Toisin Laaksonen 1998, s. 613.

valiokunnan toiminnassa pitämään toisistaan erillään. Perustuslakivaliokunnalla voidaankin todeta olevan muista valiokunnista poiketen kaksi toisistaan poikkeavaa roolia: poliittinen ja ”kvasijudisiaalinen” (tuomioistuinta muistuttava).¹⁰⁸ Perustuslakivaliokunnan kaksoisroolia ei ole erityisesti otettu huomioon uuden perustuslain sääntelyssä eikä valtiosäännössä ei ole myöskään erityisiä menettelysäännöksiä, jotka koskisivat nimenomaisesti perustuslakivaliokuntaa.

Ilkka Saraviita on arvioinut, että valiokunnan pidättymisellä säädösvalvontatehtävässään oikeusharkintaan saattaa olla tosiasiallisia sanktioita. Ne liittyvät Suomessa voimakkaaseen valtiosääntöoikeudelliseen legalismiin. Perustuslakivaliokunnan vakiintunut ja laajasti legitiimi asema lakien valtiosäännön ja perusoikeussäännösten mukaisuuden valvontaelimenä vaarantuisi, jos voitaisiin osoittaa, että se lausunnoillaan pyrkii poliittisiin tavoitteisiin. Saraviita on myös esittänyt, että perustuslain etusijajärjestelmä (PL 106 §) saattaa muodostua reaktioksi perustuslakivaliokunnan roolissa tapahtuvan muutoksen varalta. Hän viittaa etusijajärjestelmän ilmeisyyskonstruktioon. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ristiriita ei voi olla ilmeinen, jos asiasta on hankittu perustuslakivaliokunnan lausunto. Perusteluissa tällä tarkoitetaan *bona fide* toimivaa perustuslakivaliokuntaa. Saraviidan mukaan ilmeisyyskriteeri tuskin voisi estää tuomioistuinta jättämästä soveltamatta sellaista lakia, joka on poliittisluontoisin perustein säädetty tavallisena lakina, vaikka sen on tiedetty sisältäneen ristiriidan perustuslain kanssa. Tämän päättelyn mukaan perustuslain etusijaperiaatteesta saattaa muodostua lisäperuste perustuslakivaliokunnan pidättymiselle lausunnoissaan oikeusharkintaan.¹⁰⁹

Perustuslakivaliokunnan normikontrollitoiminta suuntautuu lakiehdotukseen, ei voimassa olevaan lakiin. Valiokunta ei sovelle perustuslakia yksittäiseen tapaukseen *in concreto*, vaan vertailu perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tapahtuu abstraktilla tasolla *in abstracto*. Kyse on tällöin yksinkertaisimmillaan perustuslakiin ja lakiehdotukseen sisältyvien normilauseiden kielellisten ilmausten vertailusta toisiinsa.¹¹⁰ Näin arvioituna ei ole mahdollista havaita kaikkia sääntelyyn liittyviä perustuslaillisia ongelmia, sillä ristiriita perustuslain ja tavallisen lain välillä näyttäytyy selvimmin konkreettisissa soveltamistilanteissa. Perustuslakivaliokunta pyrkiikin sen tähden erittelemään lakiin

¹⁰⁸ Termi on Jyrängin. Ks. Jyränki 2000b, s. 260–261. Ks. myös Husa 1997 s. 114.

¹⁰⁹ Ks. Saraviita 2000, s. 364.

¹¹⁰ Ks. Rieppola 1973, s. 88–89.

liittyviä konkreettisia soveltamistilanteita ja arvioimaan niihin mahdollisesti liittyviä perustuslain kannalta ongelmallisia ulottuvuuksia. Kyse on säädettävän normiaineiston perusteella syntyvien oikeusseuraamusten ennakkoinnista ja näiden seuraamusten vertaamisesta perustuslain normilauseiden tosiseikastokuvauksiin.¹¹¹ Lakiehdotuksen kaikkien mahdollisten vaikutusten ennakointi saattaa kuitenkin monissa tilanteissa osoittautua mahdottomaksi.

Perustuslakivaliokunnan harkinnan haastavuutta lisää myös se, että sen on annettava jokin ratkaisu jokaiseen vireille tulevaan lausuntopyyntöön. Sillä on toisin sanoen ratkaisupakko. Valiokunta ei voi tyytyä ohjeenluontoisiin tai yleisiin perustuslain säännösten luonnehdintoihin, vaan sen on annettava aina kannanotto siitä, missä järjestyksessä lakiehdotus tulee säätää. Valiokunnan lausunto ei koskaan ole sellainen, että se jättäisi säätämisjärjestysvalinnan lausunnon saajalle.¹¹²

3.2.3.5 Asiantuntijajärjestelmä

Perustuslakivaliokunnan lakiehdotusten säätämisjärjestystä koskevien lausuntojen valmisteluun kuuluu olennaisena osana asiantuntijoiden kuuleminen. Asiantuntijakuulemisten normipohjana on valiokuntia yleisesti koskeva ETJ 37.1 §, jossa säädetään lyhytsanaisesti: ”Valiokunta voi kuulla asiantuntijoita”. Yleensä asiantuntijat ovat valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin perehtyneitä tutkijoita ja muita yliopistomaailman edustajia. Näiden lisäksi valiokunta kuulee myös hallituksen esitysten laadintaan osallistuneita virkamiehiä. Pyrkimyksenä on, että valmisteluvirkamiehistöä olisi saapuvilla samaan aikaan asiantuntijoiden kanssa, jotta vuoropuhelu lakiehdotukseen liittyvistä seikoista olisi mahdollisimman hedelmällistä. Virkamiehet laativat joskus jatkolausunnoissaan yhteenvetoja tutkijoiden käsityksistä ja puolustautuvat annettua kritiikkiä vastaan.¹¹³ Valiokunta saattaa kuulla myös ns. intressiasiantuntijoita eli säädösehdotuksen koskettamien henkilötahojen edustajia.¹¹⁴

¹¹¹ Ks. Riepula 1973, s. 89.

¹¹² Hautamäki 2002, s. 142.

¹¹³ Ks. tarkemmin tutkijoiden ja lainvalmistelijoiden kuulemiseen liittyvistä käytännön näkökohdista Saraviita 2000, s. 365–366.

¹¹⁴ Hautamäki 2002, s. 140.

Asiantuntijoita kuullaan yleensä valiokunnassa ensimmäisessä käsittelyvaiheessa. Selväpiirteisissä asioissa kuullaan yleensä vain muutamaa asiantuntijaa. Mitä ongelmallisempi ja laajempi käsiteltävänä oleva asia on, sitä useampaa asiantuntijaa valiokuntakäsittelyssä kuullaan. Tavoitteena on ottaa huomioon kunkin asiantuntijan osaamisalueet. Usein kuullaankin sellaisia henkilöitä, jotka ovat väitelleet tai valmistelevat väitöskirjaa juuri valiokunnassa käsillä olevasta valtiosääntö- tai perusoikeuskysymyksestä.¹¹⁵

Viime vuosikymmeninä perustuslakivaliokunnan käyttämä asiantuntijavalikoima on olennaisesti monipuolistunut. Ennen 1980-lukua asiantuntijakuulemiset tapasivat keskittyä muutamiiin vakiintuneisiin asiantuntijoihin.¹¹⁶

3.2.3.6 Perustuslakivaliokunnan valvonnan kattavuus

Aiemmin perustuslakivaliokunnan suorittaman lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonnan ongelmana on pidetty sen kattavuudessa olevia puutteita. Perustuslakivaliokunnalla ei ole oikeudellisia keinoja vaikuttaa siihen, mitä asioita sen käsiteltäväksi tuodaan. Ei myöskään ole ollut ehdottomia takeita sille, että kaikki perustuslain ja perusoikeussäännösten kannalta ongelmalliset lakiehdotukset valikoituisivat perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Lisäksi valiokunnan kokoonpano, työskentelytavat ja henkilöstö- ja aikaresurssien rajallisuus asettavat rajoituksia sille, kuinka monta lakiehdotusta valiokuntaan voidaan lähettää arvioitavaksi.¹¹⁷

ETJ 38.2 §:ssä säädetään, että ”Jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta”. Samoin PL 74 §:n säännöksellä perustuslakivaliokunnan tehtävistä ei ole valmistelumateriaalin perusteella ollut tarkoitus estää muita valiokuntia tarkastamasta käsiteltävään olevia lakiehdotuksia sekä perustuslain että ihmisoikeussopimusten kannalta. Säännös kuitenkin osoittaa, että muissa valiokunnissa

¹¹⁵ Jyränki 1998, s. 216–217.

¹¹⁶ Hautamäki 2002, s. 140.

¹¹⁷ Viljanen 1999c, s. 694; Riepula 1973, s. 344–346.

avoimeksi jäävien perustuslainmukaisuuden tarkastelua vaativien kysymysten ratkaiseminen kuuluu viime kädessä perustuslakivaliokunnalle.¹¹⁸

ETJ 32.4 §:n mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan. Säännöksellä tarkoitetaan myös poikkeuslakeja. Aiemmin ehdotukset poikkeuslaeiksi saatettiin käsitellä valmistelevasti jossain muussa valiokunnassa ja perustuslakivaliokunta mahdollisesti antoi ehdotuksesta lausunnon. Kun perustuslakivaliokunta nyt antaa poikkeuslaeista valmistelevan mietinnön, on sillä aiempaa paremmat edellytykset valvoa, että perustuslain muassaan tuomaa poikkeuslakien välttämisen periaatetta myös tosiasiallisesti noudatetaan. Tämä seikka on tärkeä säädösvalvontaan nykyisin liittyvän aineellisen perustuslainmukaisuuden toteutumisen kannalta.

Perustuslain 74 § jättää käytännön varaan sen, milloin lakiehdotukset saatetaan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Valtaosassa tapauksista päätös lakiehdotuksen valiokuntaan lähettämisestä tehdään jo täysistunnon lähetekeskustelussa samassa yhteydessä kun päätetään lakiehdotuksen valmistelusta vastaavasta valiokunnasta. Lakiehdotuksen valikoitumiseen perustuslakivaliokunnan käsittelyyn saattavat vaikuttaa hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelut, joissa saatetaan viitata nimenomaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisen tarpeellisuuteen. Tämä tapa on yleistynyt perusoikeusuudistuksen jälkeen.¹¹⁹

Perustuslakivaliokunnan aktiivisuus tehtävässään vaikuttaa merkittävästi valvonnan kattavuuteen. Aiemmin perustuslakivaliokunnan normikontrolliin liittyvät lausunnot painottivat muodollista perustuslainmukaisuutta aineellisen perustuslainmukaisuuden kustannuksella. Valiokunta keskittyi lakien säätämisessä noudatettavan menettelyn valvontaan eikä niinkään siihen, missä suhteessa lakiehdotuksen sisältö oli perustuslain säännöksiin. Kontrolli oli luonteeltaan oikean säätämisyjärjestyksen valintaa. 1980-luvulta alkaen on havaittu, että valiokunnan lausunnot ovat alkaneet painottumaan pelkästä säätämisyjärjestyksen tarkastelusta vaatimuksiin lakiehdotusten sisällöllisestä muuttamisesta. Tässä lakien aineellisessa perustuslainmukaisuuden valvonnassa tavoitellaan sitä, että

¹¹⁸ HE 1/1998 vp, s. 126.

¹¹⁹ Saraviita 1996 s. 774–775; Saraviita 2000 s. 363.

lainsäädäntö pysyy sisällöltään mahdollisimman sopusointuisessa suhteessa perustuslain säännösten kanssa. 1990-luvulla ja etenkin perusoikeusuudistuksen jälkeen tämä aineellinen normikontrolli on noussut perustuslakivaliokunnan säädösvalvontatoiminnassa ensisijaiseksi. Nykyisin valiokunnan lähtökohtana on, ettei normaalitilanteessa ole legitiimiä säätää poikkeuslakia puhtaasti kansallisten tarpeiden vuoksi, vaan poikkeuslakimenettelyn käyttämiseen on oltava lakiehdotukseen liittyviä poikkeuksellisia ja pakottavia syitä.¹²⁰

Erityisesti 1990-luvulla perustuslakivaliokuntaan lähetettyjen lakiehdotusten määrä on kasvanut voimakkaasti. Myös valiokunnan antamien lausuntojen määrä on moninkertaistunut lyhyessä ajassa. Samalla perustuslakivaliokunnan lausuntojen yksityiskohtaisuus ja perusteellisuus ovat jatkuvasti kehittyneet. Itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä lausunnot olivat lyhyitä ja niukasti perusteltuja.¹²¹ Lisäksi valiokunta on irtautunut aiemmasta arviointinsa keskittymisestä omaisuudensuojakysymyksiin.¹²²

3.2.4 Eduskunnan puhemiehen tehtävä perustuslainmukaisuuden valvojana

Eduskunnan puhemiehen tehtävänä on PL 42.1 §:n mukaan muun muassa valvoa perustuslain noudattamista käsiteltäessä asioita täysistunnossa. Eduskunnan puhemiehen rooli on korostunut käytännössä, kun perustuslakivaliokunta usein säätämisyjärjestysponnessaan toteaa, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä edellyttäen, että valiokunnan ehdotuksesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Tällöin juuri puhemiehen tehtäväksi jää sen kontrollointi, että asiaa käsitellyt valiokunta on täyttänyt perustuslakivaliokunnan tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämiselle asettamat ehdot.¹²³

PL 42.2 §:n mukaan puhemies ei saa kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn eikä tehtyä ehdotusta äänestykseen, ellei hän katso sen olevan vastoin perustuslakia, muuta lakia tai eduskunnan jo tekemää päätöstä. Puhemiehen tulee tällöin ilmoittaa kieltäytymisen syyt. Jos eduskunta ei tyydy puhemiehen menettelyyn, asia lähetetään perustuslakivaliokuntaan, jonka tulee viipymättä ratkaista, onko puhemies menetellyt oikein.

¹²⁰ Viljanen 1999c, s. 692; Lämsineva 1991, s. 281–283.

¹²¹ Ks. Viljanen 1999c, s. 695.

¹²² Viljanen 2001, s. 5, vrt. Riepula 1973, s. 180–212.

¹²³ Ks. Viljanen 1999c, s. 696; HE 1/1998 vp, s. 126.

3.2.5 Säädosvalvonta lain vahvistamismenettelyssä

PL 77.1 §:n mukaan eduskunnan hyväksymä laki on esiteltävä tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Presidentin on päätettävä lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu vahvistettavaksi. Presidentti voi tämän ajan kuluessa hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta.¹²⁴ Tämä lausunto voi hyvinkin käytännössä käsitellä vahvistettavana olevan lain suhdetta perustuslakiin. Presidentti voi päättää lausunnon pyytämisestä, vaikka valtioneuvosto ei olisi tätä esittänytkään.

Tasavallan presidentti voi myös jättää lain vahvistamatta. PL 78 §:n mukaan vahvistamatta jäänyt laki otetaan viipymättä uudelleen käsiteltäväksi eduskunnassa. Laki on valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä eduskunnan täysistunnossa yhden käsittelyn asiana äänten enemmistöllä. Presidentin oikeutta kieltäytyä lakiehdotuksen vahvistamisesta voidaan nykyisin luonnehtia oikeudeksi palauttaa lakiehdotus eduskuntaan. Kyse ei siis enää entiseen tapaan ole lainsäädännöllisestä veto-oikeudesta.¹²⁵

3.4 Johtopäätöksiä

Lakien perustuslainmukaisuuden ennakkollinen valvonta on ollut ja edelleen on suomalaisen säädosvalvontajärjestelmän tärkein osa. Preventiivisen valvonnan muodot rakentuvat HM:n vastaavien perusratkaisujen varaan ja muutokset uudessa perustuslaissa ovat tässä suhteessa lähinnä kosmeettisia.

¹²⁴ Mainittakoon, että korkeimmilla oikeuksilla on myös mahdollisuus huomauttaa havaitsemastaan lainsäädännöllisestä epäkohdasta. Korkeimmasta oikeudesta annetun lain (74A/1918) 5.2 §:n mukaan ”Korkeimman oikeuden asia on, kun se katsoo tarvittavan lain taikka asetuksen muutosta tai selitystä, tehdä Hallitukselle esitys sellaiseen lainsäädäntötoimenpiteeseen ryhtymistä.” Vastaavasti korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (74B/1918) 7 §:n mukaan ”Korkeimman hallinto-oikeuden asia on, kun se katsoo hallintoa koskevan lain tai asetuksen muuttamisen tai selittämisen tarpeen vaatimaksi, tehdä siitä esitys Hallitukselle.” Tämä korkeimpien oikeusasteiden oikeus kiinnittää hallituksen huomiota lain muuttamisen tarpeeseen voi myös pitää sisällään lakien perustuslainmukaisuuteen liittyviä näkökohtia.

¹²⁵ Vrt. Hiden–Saraviita 1994, s. 169–170.

Merkittävin asema säädösvalvonnassa on eduskunnan perustuslakivaliokunnalla. Muiden säädösvalvontatoimijoiden asema on toissijainen perustuslakivaliokuntaan nähden: tyypillistä on, että muiden toimijoiden havaitsemat säädösvalvontaongelmat lähetetään perustuslakivaliokuntaan lähempää ja auktoritatiivisempaa tarkastelua varten. Valiokunnan asemaa ja säädösvalvontaroolia on entisestäänkin selkeytetty uudella sääntelyllä.

Preventiivinen valvonta on kokonaisuutena arvioiden monipuolista ja kattaa käytännössä lakiehdotuksen käsittelyn jokaisen vaiheen. Valvonnan hajautus useille eri orgaaneille toimii sen monipuolistajana. Valtiosääntöoikeudellinen ja muukin asiantuntijuus on luontevasti kytketty säädösvalvontajärjestelmään. Sen vaikutus on kaikkein ilmeisin lainvalmistelun yhteydessä ja perustuslakivaliokunnan asiantuntijoiden kuulemismenettelyssä.

Perustuslakivaliokunnan ”kvasijudisiaalinen” luonne on nähdäkseni järjestelmän heikoin kohta. Herää kysymys, miten taata valiokunnan pitäytyminen säädösvalvontatoiminnassaan valtiosääntöoikeudelliseen argumentaatioon. Säädösvalvonta-asioiden muodostuminen poliittisiksi tarkoituksenmukaisuuskysymyksiksi ja ryhmäkurin tosiasiallisen vaikutuksen ilmentyminen ovat todellisia uhkia perustuslakivaliokunnan uskottavuudelle säädösvalvonnan auktoritatiivisimpana toimijana.

4. Repressiivinen säädösvalvonta Suomessa

4.1 Repressiivinen säädösvalvonta hallitusmuodossa

4.1.1 Lakien perustuslainmukaisuuden tutkinnan kielto

Aikaisemmassa valtiosäännössämme ei oltu lainkaan järjestetty systemaattista lakien perustuslainmukaisuuden repressiivistä valvontaa. HM 92.2 §:ssä kylläkin säädettiin, että “[j]os asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, älköön tuomari tai muu virkamies sitä sovelluttako”. Säännöstä tulkittiin siten, että sen katsottiin koskevan asetusten lisäksi myös muita, asetusta alemmanasteisia säädöksiä. Säännöstä sovellettiin tuomioistuimissa erittäin harvoin ja vieläkin harvemmin hallintoviranomaisissa.¹²⁶ Säännöksen sanamuodosta tehtiin vastakohtaispäätelmä, jonka mukaan lakien perustuslainmukaisuuden tutkinnan katsottiin olevan kiellettyä tuomioistuimilta ja hallintoviranomaisilta.¹²⁷ Vallitsevan käsityksen mukaan kielto merkitsi sitä, että tuomioistuin ei voinut yleisellä tasolla todeta eduskunnan säätämää lakia perustuslainvastaiseksi eikä tuomioistuimilla ollut oikeutta jättää lain säännöstä soveltamatta yksittäistapauksessa silläkään perusteella, että se oli ristiriidassa perustuslain kanssa. Kielto ymmärrettiin käytännössä siten, ettei tuomioistuimilla tai muilla eduskunnan ulkopuolisilla orgaaneilla ollut edes oikeutta ottaa tutkittavakseen väitteitä, joissa pyrittiin kiistämään lain perustuslainmukaisuus.¹²⁸

HM 92.2 §:stä tehty vastakohtaispäätelmä saa tukea myös itsenäisyyden alkuajan hallitusmuotoesitysten eduskuntakäsittelyjen kulusta. Vuoden 1917 hallitusmuotoesitykseen¹²⁹ oli otettu säännös, jonka mukaan ”[j]os on ilmeistä, että jokin säännös ei ole syntynyt perustuslain mukaisessa järjestyksessä, älköön tuomari tai muu virkamies sitä

¹²⁶ Saraviita 2000 s. 530–532.

¹²⁷ Ks. esim. HE 1/1998 vp, s. 29. Muutamat tutkijat ovat vallitsevasta kannasta poikkeavasti esittäneet, että HM 92.2 §:n ei olisi voinut kaikissa tilanteissa katsoa kieltäneen lakien perustuslainmukaisuuden tutkimista tuomioistuimilta tai edes perustuslain vastaisen lain jättämistä soveltamatta (Ks. Viljanen 1999a s. 146, jossa kirjoittaja mainitsee mm. Kastarin, Scheininin sekä Mäenpään olleen tällä kannalla, joskin erilaisin perustein). Heidän näkemyksensä ei kuitenkaan näytä suuremmin vaikuttaneen vallinneeseen HM 92.2 §:n tulkintaan tuomioistuinkäytännössä.

¹²⁸ Ks. Lavapuro 1998 s. 87. HM 92.2 §:n historiasta ja säännökseen liittyvästä problematiikasta ks. myös Jyränki 1989 s. 515 ss; HE 1/1998 vp, s. 29.

¹²⁹ HE 2/1917 II vp.

sovelluttako”. Myöhemmässä monarkkisessa hallitusmuotoehdotuksessa¹³⁰ samaan pykälään lisättiin vielä toinen momentti, jonka mukaan ”[j]os laki, joka ei ole syntynyt perustuslain säätämistä voimassa olevassa järjestyksessä, sisältäisi säännöksen, joka on perustuslain vastainen, älköön korkein oikeus sitä sovelluttako, vaatikoon myös sellaisen erehdyksen korjaamista”. Vuoden 1919 hallitusmuodosta säännös kuitenkin poistettiin ja tilalle säädettiin vain lakia alemmanasteisia säädöksiä koskeva HM 92.2 §. Tuomioistuinten lakien perustuslainmukaisuuden tutkintavaltaan torjuvasti suhtautuva käsitys on saanut lisävahvistusta myös siitä, että eduskunta on myöhemminkin hylännyt tutkintavallan myöntämistä tarkoittavan hallituksen esityksen.¹³¹ Tuolloin perusteluna käytettiin sitä, että tutkintavallan antaminen olisi ollut omiaan viemään lainkäyttöelimen oman varsinaisen tehtäväpiirinsä ulkopuolelle.¹³²

4.1.2 Paineet preventiivisen säädösvalvontajärjestelmän täydentämiseksi

4.1.2.1 Perustuslakien heikko asema oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa

Perustuslain repressiivisen tutkintamahdollisuuden puuttumisen vuoksi perustuslakien asema muotoutui käytännön oikeuselämässä sellaiseksi, että niiden katsottiin velvoittavan lähinnä lainsäätäjää. Eduskunnan sisällä perustuslakivaliokuntakeskeisen säädösvalvontajärjestelmän katsottiin riittävässä määrin takaavan sen, että perustuslain sisältämät juridiset perusarvot välittyivät lainsäädännön kautta viranomaiskoneistoon ja edelleen yhteiskuntaelämään. Asetelma korosti eduskunnan asemaa johtavana valtioelimenä, mutta jätti varsin vähän tilaa sille, että perustuslakia olisi tullut sellaisenaan ottaa huomioon käytännön viranomaistoiminnassa.¹³³

Hallitusmuodon aikana vallinnutta tilannetta on oikeuskirjallisuudessa luonnehdittu siten, että tuomioistuimia leimasi “haluttomuus operoida perustuslain säännöksillä”.¹³⁴ Tämän vastahakoisuuden eräänä syynä on pidetty pelkoa arvovaltakonfliktista lainsäätäjän kanssa, jos tuomioistuin astuisi lainsäätäjän kompetenssiin kuuluvaksi ymmärretylle alueelle. On

¹³⁰ HE 62/1917 II vp.

¹³¹ HE 8/1931 vp.

¹³² Jyräki 1989, s. 511–524. Ks. myös Kastari 1977, s. 256–257.

¹³³ Saraviita 1999 s. 887.

¹³⁴ Hidén 1974 s. 339–347, 356.

myös arvioitu, että perustuslakivaliokunnan merkittävä rooli on voinut vaikuttaa siihen, että tuomioistuimet ovat olleet pidättyväisiä selvittämään soveltamiensa säännösten suhdetta perusoikeussäännöksiin.¹³⁵ Välittömin syy lienee kuitenkin edellä tarkasteltu HM 92.2 §:stä laajasti omaksuttu tulkinta.

Repressiivisen säädösvalvonnan puuttumisesta on aiheutunut etenkin perusoikeussäännösten lähes olematon merkitys kaikessa käytännön oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössä arvioitiin, että Suomen aiemmassa järjestelmässä perusoikeuksien välitön soveltaminen tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa on ollut ”varsin vähäistä”. Tapaukset, joissa perustuslain säännöksiä sovellettiin tuomioistuimessa, olivat ainakin eurooppalaisessa vertailussa harvalukuisia. Samoin tuomioistuimet ja muut viranomaiset edes viittasivat vain harvoin suoraan perusoikeussäännöksiin toiminnassaan.¹³⁶ On tosin huomautettu, että perustuslakien soveltamistilanteiden tarkkaa määrää on käytännössä vaikea arvioida, sillä vaikka perusoikeudet tosiasiallisesti ovat vaikuttaneet ratkaisun arvioinnissa, ei tätä läheskään kaikissa tapauksista ole kirjattu ratkaisuun. Kuitenkin myös perustuslaissa taattuihin oikeuksiin vetoaminen oli pitkään harvinaista.¹³⁷

Osasyynä perustuslakien heikkoon asemaan oli poikkeuslakijärjestelmän runsas käyttö, joka heikensi etenkin perusoikeussäännösten merkitystä ja arvostusta. Tämän kansainvälisesti arvioiden ainutlaatuisen avulla eduskunta saattoi määräenemmistöllä säätää perustuslain kanssa aineellisessa ristiriidassa olevan lain eli ns. poikkeuslain (VJ 67 §). Koska näiden poikkeuslakien säätäminen on ollut maassamme varsin yleistä, on järjestelmän arvioitu korostaneen muodollista perustuslainmukaisuutta aineellisen perustuslainmukaisuuden kustannuksella.¹³⁸ Säädetyistä poikkeuslaista ei säätämisyjärjestyksestä huolimatta tullut perustuslakia tai tekstimuutosta aiempaan perustuslakiin, vaan ainoastaan säädöshierarkkiselta statukseltaan tavallinen laki, joka kuitenkin sisältää poikkeuksen perustuslaista.¹³⁹

¹³⁵ Ks. Saraviita 1999, s. 890; Hallberg 1999 s. 703–720.

¹³⁶ Scheinin 1991 s. 212.

¹³⁷ Hallberg 1982 s. 51.

¹³⁸ Ks. Hidén 1974, s. 57.

¹³⁹ Poikkeuslaista ja niiden historiasta ks. Jyränki 1989 s. 403 ss.

Muutos soveltamiskäytännöissä alkoi 1970–1980-luvuilla, jolloin erityisesti perusoikeussäännökset alettiin viitata korkeimmissa oikeusasteissa ratkaisujen perusteluina. Aluksi perustuslain säännökset esiintyivät lähinnä muun lainsäädännön tulkintanormina, mutta vähitellen perusoikeudet saivat yhä suuremman merkityksen tuomioistuimissa. Korkeimmissa oikeuksissa alkoi esiintyä tapauksia, joissa ratkaisun keskeisenä perusteena on perustuslain normi.¹⁴⁰ Muuttunut soveltamiskäytäntö merkitsi samalla lisääntyviä paineita preventiivisen säädösvalvontajärjestelmän täydentämiseen repressiivisen valvonnan muodoilla.

Lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteisen valvontamahdollisuuden puute sai säädöshierarkian näyttämään epäjohdonmukaiselta. Suomalaisessa järjestelmässähän perustuslain voi todeta jo itsenäisyyden alusta asti olleen säädöshierarkian huipulla – mutta vain lainsäätäjän näkökulmasta katsottuna. Lain soveltajan kannalta näin ei suinkaan ollut. Säädöshierarkkinen ylemmyys lain soveltajan kannalta olisi edellyttänyt, että alempi säädös syrjäytyisi, jos se yksittäistilanteessa on ylempään säädökseen nähden ristiriidassa. Järjestelmässämme lakien asema oli tosiasiallisesti perustuslakeja vahvempi, sillä ristiriitatilanteessa perustuslain normi käytännössä syrjäytyi lain edestä.¹⁴¹

4.2.1.2 Kansainvälisen ja ylikansallisen sääntelyn vaikutus

Kansallisen oikeusjärjestelmämme ulkopuolisen sääntelyn lisääntyminen alkoi viime vuosikymmeninä haastamaan perustuslain aseman kansallisen säädöshierarkian ylimpänä normina. Tämän seikan arvioitiin lisäävän tarvetta määrittää uudella tavalla kansallisen perustuslain suhdetta alempiin säädöksiin. Esimerkiksi uutta perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä¹⁴² todetaan, että Suomen kansainväliset velvoitteet perustelevat omalta osaltaan perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnan järjestämisen tarvetta. Esityksen mukaan kansainväliseen velvoittautumiseen liittyy kehitys, jossa tuomioistuimet joutuvat lisääntyvässä määrin vertaamaan kotoperäisiä lakeja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten

¹⁴⁰ Ks. analyysia puheena olevista tuomioistuinratkaisuista teoksista Hallberg 1982 s. 51–59; Hallberg 1996 s. 832–844; Scheinin 1991 s. 196–289.

¹⁴¹ Ks. Karapuu 1999 s. 867–877; Jyränki 1998 s. 166–167 ja 253–263.

¹⁴² HE 1/1998 vp, s. 53.

ja muiden velvoitteiden määräyksiin. Tämä on omiaan käytännössä korostamaan vastaavaa vertailutarvetta laintasoisten säännösten ja perustuslain säännösten välillä.¹⁴³

Edellä tarkoitetuista kansainvälisten velvoitteiden lähteistä on perustuslain valmisteluaineistossa erityisesti otettu esille kaksi: Euroopan integraatioon liittyvä jäsenvaltioita sitova normisto, joka tosin muodostaa perinteisestä kansainvälisestä oikeudesta erillisen oikeusjärjestyksen, sekä kansainväliset ihmisoikeussopimukset.¹⁴⁴ Suomalaisten tuomioistuinten havaittiin joutuvan ratkaisutoiminnassaan tutkimaan kansallisen oikeusnormin suhdetta EY-oikeuteen. Tuomioistuimilla on myös mahdollisuus ja eräissä tapauksissa velvollisuus pyytää EY:n tuomioistuimelta ennakkoratkaisu EY-oikeuden tulkintakysymyksissä. EY-tuomioistuimen luoman etusijadoktriinin mukaan sitova EY-oikeus syrjäyttää sen vastaiset kansallisen oikeuden määräykset niiden säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta.¹⁴⁵ Suomea sitovilla ihmisoikeussopimuksilla on kansainvälisen oikeuden perusteella katsottava olevan etusija suhteessa ristiriitaisiin kotoperäisiin säännöksiin. Siten maassamme ei voida edes perustuslain säätämisjärjestyksessä säätää lakia, joka on ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.¹⁴⁶

4.2 Etusijasäännös perustuslain valmisteluvaiheissa

4.2.1 Valmistelun lähtökohdat

Etusijasäännöksen valmistelun voi katsoa alkaneen¹⁴⁷ siitä, kun eduskunta käsitellessään Euroopan talousalueeseen liittymistä koskevaa lakia hyväksyi 27.10.1992 lausuman, jossa se edellytti hallituksen selvittävän, onko Suomessa tarpeen tehostaa normivalvontaa mahdollistamalla lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteinen tutkinta. Lausuman perusteena eduskunnassa esitettiin kansainvälisten sopimusten ja erityisesti ETA-sopimuksen luoma uusi tilanne. ETA-säädöksille oli nimittäin nyt annettava etusija kotoperäisiin lakeihin ja asetuksiin nähden säädösten ristiriitatilanteessa. Sen sijaan

¹⁴³ HE 1/1998 vp, s. 29; KM 1997:13, s. 65.

¹⁴⁴ Ks. HE 1/1998 vp, s. 52–53.

¹⁴⁵ HE 1/1998 vp, s. 163. Ks. tarkemmin Joutsamo 2000, s. 55–82.

¹⁴⁶ HE 1/1998 vp, s. 163; Scheinin 1998 s. 1126.

¹⁴⁷ Perustuslakiuudistuksen pontimia voidaan pitää lähtökohdiltaan 1990-lukulaisina siitäkkin huolimatta, että uudistamiseen tähtäviä hankkeita on ollut vireillä jo aiemminkin (vrt. Husa 1998 s. 194).

eduskunnan säätämien lakien perustuslainmukaisuutta ei ollut mahdollista soveltamisvaiheessa tutkia. Tilanteen arvioitiin voivan johtaa kotimaisen perustuslain merkityksen vähenemiseen suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin. Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen soveltamisesta annettuun lakiin sisältyi säännös ETA-säännösten etusijasta suhteessa kotoperäisiin lakeihin ja asetuksiin.¹⁴⁸

Perustuslain uudistamisen tavoite kirjattiin Paavo Lipposen hallitusohjelmaan (10.4.1995). Ohjelman mukaan parlamentaarista hallintoa ja kansalaisten perustuslaillista oikeussuojaa tuli vahvistaa. Perustuslakien yhtenäistämisen ja ajanmukaistamisen tarve tuli selvittää ja tästä aiheutuvat muutokset lainsäädäntöön toteuttaa.¹⁴⁹

4.2.2 Perustuslaki 2000-työryhmän mietintö

Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen mukaisesti oikeusministeriö asetti 12.5.1995 työryhmän (Perustuslaki 2000-työryhmä) selvittämään perustuslakien yhtenäistämisen ja ajanmukaistamisen tarvetta. Työryhmän tehtävänä oli tehdä myöhemmin asetettavaa parlamentaarista komiteaa varten arvio yhden ja yhtenäisen perustuslain laatimiseen liittyvistä keskeisistä valtiosääntöoikeudellisista ongelmista ja niiden mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista sekä selvittää, mistä asioista tulisi säätää uudessa perustuslaissa ja mitkä aiemmin perustuslaissa säännellyt asiat voitaisiin siirtää säänneltäväksi tavallisessa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä.¹⁵⁰

Perustuslaki 2000 -työryhmä luovutti mietintönsä 25.1.1996. Työryhmä katsoi, että uutta perustuslakia säädettäessä oli erityistä huomiota kiinnitettävä niiden valtiosääntökysymysten ratkaisuihin, joihin kohdistui tuntuvia ja välittömiä muutostarpeita. Tällaisiksi keskeisiksi valtiosääntöoikeudellisiksi kysymyksiksi työryhmä nimesi muiden ohella kysymyksen lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnasta. Mietinnön mukaan lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnan järjestäminen on tärkeä periaatteellinen ratkaisu,

¹⁴⁸ L 1504/93, 2 ja 3 §; säännökset on sittemmin kumottu lailla 1104/95. Ks. Perustuslaki-2000 työryhmän mietintö, s. 93, istuntopöytäkirja 135/1992 vp.

¹⁴⁹ Ks. Perustuslaki-2000 työryhmän mietintö, s. 18.

¹⁵⁰ Ks. Perustuslaki-2000 työryhmän mietintö, s. 5–9 sekä 18–21.

jolla voi olla vaikutusta säännösten kirjoittamistapaan. Ratkaisulla on vaikutusta myös lainsäädäntöelinten ja tuomiovaltaa käyttävien elinten keskinäisiin suhteisiin.¹⁵¹

Mietinnössä todetaan vallitsevan tilanteen tarkastelun ja pääosin aiempaa järjestelmää voimakkaasti puoltavan kannanoton jälkeen, että suomalaiseen ennakkolliseen perustuslainmukaisuuden järjestelmään liittyy myös ”tiettyjä ongelmia”: ”Usein on viitattu siihen, ettei Suomessa ole järjestetty lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollia. Ainoa keino korjata jo säädetty perustuslainvastaisuus on säännönmukainen lainsäädäntötie. Pelkällä ennakkovalvonnalla ei voida tavoittaa kaikkia perustuslain kannalta ongelmallisia tilanteita. Koska kyse ei ole jo käsillä olevista konkreettisista oikeustapauksista, saattaa säätämisvaiheeseen ajoittuva säännöksen sovellutusten kartoitus jäädä aukolliseksi. Ennakkovalvonnan seulaa on mahdotonta tehdä niin tiukaksi, että valvonnassa voitaisiin ottaa huomioon kaikki käytännössä mahdolliset soveltamistilanteet.”¹⁵²

Työryhmä tiivistä kannanottonsa lakien perustuslainmukaisuuden tutkinnasta seuraavasti:

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan järjestäminen on sellainen valtiosääntöongelma, joka tulee ratkaista uutta perustuslakia laadittaessa. Perustuslakiin on edelleen perusteltua ottaa nykyistä valtiopäiväjärjestyksen 49 §:n säännöstä vastaava säännös eduskunnan perustuslakivaliokunnalle kuuluvasta tehtävästä antaa lausunto lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnan tarve on selvitettävä. Tällöin on arvioitava, tuleeko ja millä edellytyksillä yleisille tuomioistuimille antaa yksittäisissä tapauksissa mahdollisuus jättää perustuslain kanssa ristiriidassa oleva lain säännös soveltamatta.

Erillisen valtiosääntötuomioistuimen perustamiseen ei ole riittäviä perusteita.¹⁵³

Työryhmä ei siis esittänyt varsinaista ehdotusta säännökseksi perustuslain etusijasta, vaan otti esille tarpeen selvittää jälkivalvonnan tarvetta ja kysymyksen siitä onko tuomioistuimille joillakin tietyillä edellytyksillä annettava mahdollisuus jättää perustuslain kanssa ristiriidassa oleva lain säännös soveltamatta.¹⁵⁴

¹⁵¹ Perustuslaki-2000 työryhmän mietintö, s. 56–58.

¹⁵² Perustuslaki-2000 työryhmän mietintö, s. 92.

¹⁵³ Perustuslaki-2000 työryhmän mietintö, s. 98, lihavointi poist. Ks. myös s. 8.

¹⁵⁴ Kattavampaa analyysia työryhmän mietinnöstä Husa 1998 s. 196–197.

4.2.3 Perustuslaki 2000-komitean mietintö

Valtioneuvosto asetti 18.1.1996 parlamentaarisen komitean (Perustuslaki 2000 -komitea) laatimaan ehdotuksen uudeksi, yhtenäiseksi Suomen perustuslaiksi. Komitean työn pohjana oli Perustuslaki 2000-työryhmän mietintö.¹⁵⁵ Lisäksi komitealla oli käytettävissään laaja, aikaisempaan valmisteluun perustuva aineisto¹⁵⁶. Komitea kuuli työnsä aikana toimeksiantonsa mukaisesti perustuslaissa säänneltäviä asiakokonaisuuksia tuntevia asiantuntijoita.¹⁵⁷

Komitea ehdotti mietinnössään muun ohella lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnan järjestämistä siten, että perustuslakiin otettaisiin erityinen perustuslain etusijaa koskeva säännös. Ehdotetun säännöksen mukaan tuomioistuimen olisi annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, eikä tätä ole otettu huomioon lakia säädettäessä. Mietinnössä todettiin säännösehdotuksen täydentävän perustuslain ennakkovalvontajärjestelmää ja poistavan siihen liittyviä puutteita, mutta säilyttävän kuitenkin lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän painopisteen parlamentarisessa, erityisesti perustuslakivaliokunnan harjoittamassa ennakkovalvonnassa.¹⁵⁸

Mietinnössä korostettiin, että etusijasäännös rajoittuisi koskemaan lain soveltamista yksittäisen oikeusjutun ratkaisemisen yhteydessä. Tuomioistuimella ei siten edelleenkään olisi oikeutta arvioida yleisellä tasolla ilman yhteyttä muutoin käsiteltävänä olevaan tapaukseen sitä, onko laki ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuin ei voisi julistaa lakia perustuslainvastaiseksi, vaan se voisi ainoastaan jättää lain säännöksen soveltamatta

¹⁵⁵ Ks. KM 1997:13, s. 1, 9.

¹⁵⁶ Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan ylimpien valioelinten välisten suhteiden kehittämistä on aikaisemmin selvitetty Perustuslaki 2000-työryhmän mietinnön lisäksi erityisesti valtiosääntötoimikunnan mietinnöissä (komiteanmietinnöt 1992:2 ja 1993:20) sekä valtiosääntökomitea 1992:n mietinnössä (komiteanmietintö 1994:4). Ministerivastuujärjestelmää on puolestaan arvioitu ministerivastuutyöryhmän mietinnössä (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1994). Suomen Pankin aseman kehittämistä on selvitetty Suomen Pankki -komitean mietinnössä (komiteanmietintö 1994:12), valtionalouden tarkastuksen kehittämistä eduskunnan puhemiesneuvoston asettaman toimikunnan muistiossa (eduskunnan kanslian julkaisu 3/1996) sekä eduskunnan oikeusasiamiehen asemaa ja tehtäviä oikeusasiamiestyöryhmän mietinnössä (Oikeusasiamiestyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö 18.6.1996).

¹⁵⁷ KM 1997:13, s. 1–3.

¹⁵⁸ KM 1997:13, s. 15.

yksittäistapauksessa tai antaa ratkaisunsa sen sisältöisenä, että ristiriita tulee ratkaistuksi perustuslain hyväksi. Tuomioistuimen tällainen lain soveltamatta jättämistä tarkoittava ratkaisu ei mietinnön mukaan vaikuttaisi asianomaisen lain säännöksen voimassaoloon. Säännöksen kumoaminen edellyttäisi siten erillistä lainsäädäntötoimenpidettä.¹⁵⁹

Mietinnössä ehdotetun etusijasäännöksen soveltaminen rajoittuisi lain soveltamisen ja perustuslain väliseen ilmeiseen ristiriitatilanteeseen. Tällä rajauksella on mietinnön mukaan tarkoitettu estää ratkaisut, joissa tuomioistuin jättää lain soveltamatta tilanteessa, jossa lain ja perustuslain välinen ristiriita ei ole selvä ja riidaton.¹⁶⁰

Mietinnössä etusijasäännös esitetään vaihtoehtona erityisen lakien perustuslainmukaisuutta tutkivan valtiosääntötuomioistuimen perustamiselle. Komitea suhtautuu valtiosääntötuomioistuimen perustamiseen torjuvasti sillä perusteella, että sellaisen perustaminen tarkoittaisi merkittävää muutosta koko valtiojärjestyksen perusteisiin. Komitea tuo esiin myös kansainväliset kokemukset, jotka viittaavat siihen, että valtiosääntötuomioistuimen perustaminen saattaisi heikentää sekä eduskunnan että ylimpien tuomioistuinten asemaa. Monissa Keski- ja Etelä-Euroopan maissa valtiosääntötuomioistuimen perustaminen on komitean käsityksen mukaan liittynyt usein hyvin poikkeukselliseen historialliseen tilanteeseen, jollaista Suomessa ei ole käsillä. Komitean arvion mukaan tällaisen kokonaan uudentyypin valtioelimen perustaminen olisi huonosti sovitettavissa suomalaiseen valtiosääntöperinteeseen ja oikeuskulttuuriin.¹⁶¹

4.2.4 Hallituksen esitys 1/1998 vp

Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi¹⁶² annettiin 6.2.1998. Lähtökohtana esityksessä oli aiemman valmistelun kanssa yhteneväisesti se, että säädösvalvonnan perusratkaisut pysyvät entisenlaisina.¹⁶³ Säädösvalvontajärjestelmää esitettiin kuitenkin täydennettäväksi säännöksellä perustuslain etusijasta. Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu etusijasäännös täydentäisi perustuslain ennakkovalvontajärjestelmää ja poistaisi

¹⁵⁹ KM 1997:13, s. 15–16.

¹⁶⁰ KM 1997:13, s. 16.

¹⁶¹ KM 1997:13, s. 16. Ks. myös Husa 1998 s. 197–214.

¹⁶² HE 1/1998 vp.

¹⁶³ Ks. HE 19/1998 vp, s. 162, jonka mukaan suomalainen ennakkovalvontajärjestelmä on ”käytännössä osoittautunut toimivaksi”.

siihen liittyviä puutteita, mutta säilyttäisi kuitenkin lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän painopisteen parlamentarisessa, erityisesti perustuslakivaliokunnan harjoittamassa ennakkovalvonnassa.¹⁶⁴ Kohdassa esityksen pääasiallinen sisältö esitettiin muun ohella, että tuomioistuimen olisi annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa eikä lakia olisi säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä.¹⁶⁵ Esityksen mukaan säännös merkitsisi periaatteellista muutosta aiempaan tilanteeseen, jossa tuomioistuimilla ei vallitsevan tulkinnan mukaan katsottu olevan oikeutta jättää soveltamatta eduskunnan säätämää lakia sillä perusteella, että laki olisi ristiriidassa perustuslain kanssa.¹⁶⁶

106 §:n säännös oli esityksessä muotoiltu seuraavasti: “Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa, eikä lakia ole säädetty poikkeuslakina, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.” Säännöksen perusteluissa esitys toistaa pääosin samanlaisina Perustuslaki 2000-komitean mietinnössä esitettyjä jälkikäteen säädösvalvonnan tarpeen perusteluja.¹⁶⁷

4.2.5 Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp

Perustuslain valmistelusta vastaavaksi valiokunnaksi asetettiin perustuslakivaliokunta. Lisäksi lakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta sekä valtiovarainvaliokunta antoivat lakiehdotuksesta lausunnon.¹⁶⁸ Perustuslakivaliokunnan käsittelyssä etusijasäännöksen sanamuotoon ehdotettiin lakivaliokunnan esityksestä kahta muutosta.

Ensinnäkin perustuslakivaliokunnan käsittelyssä poistettiin “sisäisesti epä johdonmukaisena” hallituksen esityksessä ehdotetusta 106 §:stä viittaus siihen, että lakia ei ole säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tätä perusteltiin sillä, että poikkeuslain säätäminen PL 73 §:n mukaisesti on perustuslain mukainen tapa käyttää lainsäädäntövaltaa. Perustuslain säätämisyjärjestystä käytetään tällöin valiokunnan kannan mukaan poistamaan aineelliselta

¹⁶⁴ HE 1/1998 vp, s. 52.

¹⁶⁵ HE 1/1998 vp, s. 1–2.

¹⁶⁶ HE 1/1998 vp, s. 162.

¹⁶⁷ Ks. HE 1/1998 vp, s. 28–29, 51–54, 64–66, 162–164.

¹⁶⁸ Valiokuntien lausunnot: LaVL 9/1998 vp, UaVL 6/1998 vp, VaVL 29/1998 vp.

sisällöltään perustuslain kanssa ristiriidassa olevan (poikkeus)lain perustuslainvastaisuus. Olennaisena havaintona valiokunta toteaa, että poikkeuslaki ei sinänsä ole edellä sanotuilla perusteilla sillä tavoin ristiriidassa perustuslain kanssa kuin ehdotetussa säädöstekstissä tarkoitetaan, vaan poikkeuslaki kuuluu perustuslain mukaiseen järjestelmään.¹⁶⁹

Myös toinen perustuslakivaliokunnan ehdottama muutos koski säännöksen sanamuotoa. Hallituksen esityksessä ehdotetussa säännöksessä kuvattiin edellytystä ristiriitatilanteesta ilmaisulla, jonka mukaan lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa *perustuslain säännöksen* kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen sanamuodossa on aiheellista kuvata ristiriitatilanne yleisluonteisemmin lain säännöksen soveltamisen ja perustuslain, eikä vain sen jonkin säännöksen välisenä vertailuna. Siten perustuslaki on kokonaisuutena osana vertailussa.¹⁷⁰ Valiokunta esittikin, että sana “säännöksen” poistettaisiin. Perustuslakivaliokunnan esittämät muutokset etusijasäännöksen sanamuotoon toteutettiin perustuslain eduskuntakäsittelyssä.

4.2.6 Etusijasäännös aikaisemman säädösvalvontajärjestelmän täydennyksenä

Perustuslaki sisältää kaksi repressiivisen säädösvalvonnan mahdollistavaa säännöstä. Ensimmäinen on PL 106 §:n säännös perustuslain etusijasta ja toinen on PL 107 §:n säännös lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoituksesta.¹⁷¹

Perustuslakiuudistuksen valmistelun aikana todettiin, aikaisemman säädösvalvontajärjestelmän puutteeksi se, että maassamme ei ollut järjestetty lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollia. Pelkällä ennakovalvonnalla ei katsottu voitavan tavoittaa kaikkia perustuslain kannalta ongelmallisia tilanteita. Perustelujen mukaan säätämisvaiheeseen ajoittuva säännöksen sovellutusten kartoitus saattaa jäädä aukolliseksi, koska kyse ei ole jo käsillä olevista konkreettisista oikeustapauksista. Esityksen mukaan ennakovalvonnassa on siten asiallisesti mahdotonta ottaa huomioon kaikkia käytännössä mahdollisia soveltamistilanteita.¹⁷²

¹⁶⁹ PeVM 10/1998 vp, s. 31.

¹⁷⁰ PeVM 10/1998 vp, s. 31. Ks. myös Länsineva 1998, s. 113–115.

¹⁷¹ Tutkimustehtävään liittyvän rajauksen vuoksi päähuomio tässä kohdistuu PL 106 §:ään.

¹⁷² HE 1/1998 vp, s. 29; KM 1997:13, s. 65.

Toisaalta nähtiin riittämättömänä myös se, että lakien perustuslainmukaisuuden tarkkailu oli lähes täysin keskitetty ennakolliseen, abstraktin tason valvontaan perustuslakivaliokunnassa. Vaikka järjestelmä sinänsä arvioitiin toimineen käytännössä tyydyttävästi, ei pidetty mahdollisena, etteikö valiokunnan valvontatyöstä huolimatta saatettaisi säätää lakeja, joiden soveltaminen käytännössä johtaisi perustuslainvastaisuuteen.¹⁷³

Etusijasäännös onkin ymmärrettävä aikaisemman säädösvalvontajärjestelmän täydennyksenä.¹⁷⁴ Aiemman säädösvalvontajärjestelmän pääpiirteet on tietoisesti haluttu säilyttää asettamalla etusijasäännökselle tiukat soveltamiskriteerit. Tämä tulee selvästi esille hallituksen esityksessä: “Säädösehdotukseen sisällytetyillä rajauksilla on pyritty varmistamaan se, etteivät tuomioistuimet muodostu perustuslakivaliokunnan kanssa kilpaileviksi lakien perustuslainmukaisuuden valvojiksi. Valvonnan painopiste säilyisi edelleen ennakkovalvonnassa, johon nähden ehdotettu 106 § olisi selvästi luonteeltaan täydentävä.”¹⁷⁵

Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, että perustuslain 106 § on vastaus niihin perustuslain hierarkkista aseman vahvistamista koskeviin paineisiin, joita Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointi, EU-jäsenyys ja perusoikeuksien kokonaisuudistus ovat säädösvalvontajärjestelmällemme aiheuttaneet.¹⁷⁶ Säännös vahvistaa perustuslain olevan osa tuomioistuimissa sovellettavaa oikeutta ja turvaa perustuslain ylemmänasteisuuden käytännön soveltamistilanteissa. Lain ja perustuslain suhde näyttäytyy nyt periaatteessa samanlaisena riippumatta siitä, onko kyseessä lain soveltamis- vaiko lainsäätämistilanne.¹⁷⁷

¹⁷³ HE 1/1998 vp, s. 52–53.

¹⁷⁴ Sellaisena myös jokseenkin vastaava Ruotsin hallitusmuodon säännös ymmärretään. Regeringformen 11:14 §: ”Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart.” Säännöksestä ja Ruotsin säädösvalvontajärjestelmän kokonaisuudesta ks. Nergelius 1996 s. 541–739; tiivistetymin Boucht 573–579; Husa 1998, s. 785–788.

¹⁷⁵ HE 1/1998 vp, s. 54.

¹⁷⁶ Karapuu 1999 s. 869.

¹⁷⁷ PeVM 10/1998 vp, s. 30. Ks. myös Karapuu 1999 s. 877.

4.3 Perustuslain etusijasäännös perustuslaissa

4.3.1 Soveltamisala: rajankäyntiä lähikäsitteisiin

4.3.1.1 Etusijasäännöksen viimesijaisuus

Lainvalmisteluaineistossa etusijasäännöksen soveltuvuutta pidetään poikkeuksellisena ja viimesijaisena.¹⁷⁸ Tämä lähtökohta viittaa siihen, että perustuslain sovellettavuutta oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa turvataan myös muilla, etusijasäännökseen nähden vähemmän dramaattisiksi luonnehdittavilla keinoilla. Näitä erittelemällä pyrin seuraavassa osoittamaan, että varsin usein viimesijaisen etusijapykälän asemesta *prima facie* ristiriitatilanne perustuslain ja alemman säädöksen välillä ratkeaa muilla keinoin. Nämä etusijasäännöksen soveltumiseen nähden ensisijaiset keinot rajaavat osaltaan PL 106 §:n soveltamisalaa.

4.3.1.2 Perustuslain säännösten suora sovellettavuus

Perustuslain etusijasäännös ei poista tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten velvollisuutta soveltaa perustuslakia osana voimassa olevaa oikeusjärjestystä. PL 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lisäksi momentissa säädetään, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännöksestä on johdettavissa kaikkeen julkisen vallan käyttöön liittyvänä velvoitteena soveltaa oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan. Tähän oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen kuuluu myös perustuslaki.¹⁷⁹ Hallituksen esityksessä korostettiin sitä lähtökohtaa, että ehdotetulla perustuslain etusijaa koskevalla säännöksellä ei ole tarkoitettu muuttaa tuomioistuinten mahdollisuutta muutoin soveltaa perustuslain säännöksiä.¹⁸⁰

Kysymys perustuslain säännösten suorasta sovellettavuudesta sai uutta relevanssia vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Uudistuksen tavoitteena oli mm. pyrkiä lisäämään perustuslakiin sisällytettävien perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja

¹⁷⁸ HE 1/1998 vp, s. 54: "Rajauksella on haluttu korostaa eduskunnan säätämän lain soveltamatta jättämisen poikkeuksellisuutta". Ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 30.

¹⁷⁹ Ks. Saraviita 2000 s. 73–74. Ks. myös HM:n asiallisesti saman säännöksen tulkinnasta HE 309/1993 s. 26.

¹⁸⁰ HE 1/1998 vp, s. 54.

muissa viranomaisissa sekä parantaa yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin.¹⁸¹ Perusoikeusuudistusta koskeneessa perustuslakivaliokunnan mietinnössä todetaankin, että normaalissa perusoikeuksien soveltamistilanteessa tuomioistuimessa perusoikeussäännökset ja tavallisen lain säännökset *vaikuttavat yhdessä* ratkaisun perusteena.¹⁸²

Uuden perustuslain tultua voimaan aktualisoitui mahdollisuus sille, että perustuslaki uutena lakina syrjäyttäisi ristiriitaisen lain *lex posterior*-asemansa perusteella. Toisaalta erityisesti perusoikeudet voivat tulla suoraan sovellettavaksi oikeudeksi myös ns. aukkotilanteessa. Tällaisessa tilanteessa muu oikeusjärjestys ei suojaa eikä toisaalta myöskään epää yksilöllistä oikeutta, joten tuomioistuin tai hallintoviranomainen ratkaisee tapauksen suoraan perusoikeussäännöksen perusteella.¹⁸³ Eräissä tilanteissa perusoikeussäännöksen on myös arveltu voivan syrjäyttää lain tasoisen säännöksen *lex specialis*-perustein tai oikeussystemaattisiin argumentteihin nojautuen.¹⁸⁴

4.3.1.3 Perustuslainmukainen tulkinta

Hallituksen esityksen mukaan etusijasäännös tulisi sovellettavaksi vasta silloin, jos perustuslain ja lain välistä ristiriitaa ei ole mahdollista poistaa perustuslainmukaisen tai perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla.¹⁸⁵ Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä esittämän kannan mukanaan tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.¹⁸⁶ Käytän tästä jatkossa termiä perustuslainmukainen tulkinta.¹⁸⁷

Perustuslainmukaisessa tulkinnassa ei ole kysymys perusoikeussäännösten suorasta soveltamisesta, vaan niiden vaikutuksesta muiden säädösten tulkinnassa.¹⁸⁸ Perustuslainmukaisen laintulkinnan malli sisältää kaksi ulottuvuutta. Tuomioistuimen tai

¹⁸¹ HE 309/1993 vp, s. 15.

¹⁸² PeVM 25/1994 vp, s. 3–4.

¹⁸³ Ks. KM 1992:3, s. 126–127. Ks. myös Scheinin 1991 s. 199–209.

¹⁸⁴ Ks. KM 1992:3, s. 128–129. Ks. myös LaVL 9/1998 vp, s. 54.

¹⁸⁵ HE 1/1998 vp, s. 164. Ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 30–31.

¹⁸⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 4. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 163–164.

¹⁸⁷ Toisin Lavapuro 1998 s. 88 (alaviite 16).

¹⁸⁸ Hallberg 1999 s. 712.

viranomaisen tulee ensinnäkin tulkintatilanteessa syrjäyttää ne lain tulkintavaihtoehdot, jotka sinänsä olisivat lain sanamuodon mukaan mahdollisia, mutta jotka olisivat ristiriidassa perustuslain kanssa. Kyse on tulkinnallisten ristiriitojen eliminoimisesta. Toiseksi perustuslainmukainen laintulkinta sisältää optimointivaatimuksen: perustuslain kanssa sopuinnassa olevista lain tulkintavaihtoehdoista tulee valita se, joka parhaiten vastaa perustuslain tarkoituksen toteuttamista. Tässä vaiheessa kyse on siis perustuslakiystävällisimmän tai perusoikeusmyönteisimmän tulkintavaihtoehdon valinnasta.¹⁸⁹

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä ilmaistun kannan mukaan sellaiset ratkaisutilanteet, joissa olisi selvä ja ratkaisematon ristiriita perustuslain ja lain säännösten välillä, ovat käytännössä äärimmäisen poikkeuksellisia. Oletetut ristiriidat ovat useimmiten näennäisiä ja poistettavissa tulkinnalla.¹⁹⁰ Hallituksen esityksessä todetaan nimenomaisesti, että etusijasäännöksellä ei ole tarkoitus muuttaa edellä kuvattuja perustuslakivaliokunnan perustuslainmukaisesta tai perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta ilmaisemia lähtökohtia.¹⁹¹

Valiokunnan lausuman velvoitteen kohteena ovat lähtökohtaisesti kaikki viranomaiset. Ohje perustuu siihen olettamukseen, että eduskunta välttää toiminnassaan tietoisesti loukkaamasta perustuslakia. Sen mukaan laintulkinnan lähtökohtana ei voida pitää sitä, että lainsäätäjän tahtoa ilmentäisi perustuslain kanssa ristiriidassa oleva lain tulkintavaihtoehto.¹⁹²

Vaikka velvollisuus perustuslainmukaiseen tulkintaan on annettu perustuslakivaliokunnan kannanottona, on se käytännössä saanut lähes laintasoisen merkityksen.¹⁹³ Velvollisuutta perustuslainmukaiseen tulkintaan on luonnehdittu myös etusijasäännöstä merkittävämmäksi käytännön välineeksi perusoikeuksien toteuttamiselle tuomioistuimissa.¹⁹⁴

Perustuslainmukainen tulkinta saa tukea myös perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädetyistä HM 16a §:stä (nyk. PL 22 §), jonka mukaan perusoikeuksien turvaamisvelvoite kuuluu “julkiselle vallalle”. Perusoikeusuudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä

¹⁸⁹ Ks. Viljanen 1999a s. 147.

¹⁹⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 4.

¹⁹¹ HE 1/1998 vp, s. 164.

¹⁹² Viljanen 1997, s. 759.

¹⁹³ LaVL 9/1998 vp, s. 8–9. Vrt. Hallberg 1999 s. 712.

¹⁹⁴ Saraviita 1999 s. 893.

todetaan, että julkiselle vallalle säännöksessä asetettu yleinen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus korostaa perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen merkitystä.¹⁹⁵ Säännös sitoo julkiseen valtaan sisällytettäviä elimiä kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä. Säännös velvoittaa julkista valtaa myös perinteisesti ymmärretyn julkisen vallan käytön ulkopuolella, kuten esimerkiksi julkisessa liiketoiminnassa.¹⁹⁶ Säännös ilmentää perusoikeusuudistuksen julkilausuttua tavoitetta lisätä perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantaa yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin.¹⁹⁷ Säännöksen onkin jo sinällään arvioitu lisänneen perustuslain vaikutusta lainkäytössä.¹⁹⁸

4.3.1.4 Lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus

Lakia alemmanasteisten säädösten jälkivalvonta on ollut järjestetty maassamme jo hallitusmuodon alkuvaiheista lähtien. Uusi perustuslaki sisältää vanhaa HM 92.2 §:ää asiallisesti vastaavan säännöksen lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoituksesta (PL 107 §). Säännös kuuluu seuraavasti: “Jos asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.”

Säännös koskee tilanteita, joissa asetuksessa tai tätä alemmalla säädöshierarkkisella tasolla oleva säädös on ristiriidassa lain tai perustuslain kanssa. Huomionarvoista on se, että säännös ei edellytä ristiriidalta ilmeisyyttä sekä se, että lakia alemmanasteista säädöstä on arvioitava suhteessa perustuslakiin ja valtuuttavaan lakiin. Säännös poikkeaa etusijasäännöksestä myös organisatoriselta soveltamisalaltaan. Säännös ei rajaa sen soveltumista ainoastaan tuomioistuihin vaan se soveltuu myös muissa viranomaisissa.¹⁹⁹

¹⁹⁵ HE 309/1993 vp, s. 27.

¹⁹⁶ HE 309/1993 vp, s. 74–76.

¹⁹⁷ HE 309/1993 vp, s. 15.

¹⁹⁸ Ks. Husa 1998 s. 184.

¹⁹⁹ Säännöksen soveltamisesta yleisesti ks. Hallberg 1996 s. 842–844.

4.3.2 Soveltamiskriteerit

4.3.2.1 Rajaus tuomioistuimissa käsiteltävänä oleviin tapauksiin

Etusijasäännöksen sanamuoto rajaa lakien jälkikäteisen perustuslainmukaisuuden tutkinnan tuomioistuimille. Hallituksen esityksen mukaan säännös koskisi kaikkia tuomioistuimia, eikä siten rajautuisi koskemaan esimerkiksi vain ylimpiä tuomioistuimia. Jos mahdollisen ristiriidan toteaminen annettaisiin vain korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle, edellyttäisi tämä esityksen mukaan järjestelmän luomista, jolla ratkaisu mahdollisen ristiriidan olemassaolosta voitaisiin alemmassa oikeusasteessa vireillä olevan oikeusjutun käsittelyn yhteydessä saattaa ylimmän tuomioistuimen ratkaistavaksi. Esityksen mukaan tällaisessa menettelyssä kysymys perustuslain ja lain välisestä ristiriidassa jouduttaisiin ratkaisemaan erillään tapauksen muusta oikeudellista arvioinnista. Tällöin ylimmät tuomioistuimet rinnastuisivat pitkälti ulkomaisiin valtiosääntötuomioistuimiin, mitä voidaan pitää valtiosäännön järjestämien lainsäädäntö- ja tuomiovallan välisten suhteiden kannalta ongelmallisena. Hallituksen esityksen mukaan on kuitenkin todennäköistä, että tällaiset ehdotetun säännöksen soveltamista koskevat, varsin poikkeukselliset ratkaisut kanavoituisivat muutoksenhakuteitse ylempien tuomioistuinten arvioitaviksi.²⁰⁰

Etusijasäännös ei anna hallintoviranomaisille oikeutta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta tai jättää soveltamatta perustuslain kanssa ristiriitaista lakia. Säännöksen sanamuoto ei kylläkään sisällä nimenomaista kieltoa hallintoviranomaiselle lakien perustuslainmukaisuuskysymysten huomioon ottamiselle, kuten oikeuskirjallisuudessa on huomautettu.²⁰¹ Lakivaliokunta totesi kuitenkin lausunnossaan, että se suhtautuu varauksellisesti perustuslain etusijasäännöksen soveltamisen ulottamiseen hallintoviranomaisiin, vaikka nekin soveltavat lainsäädäntöä ja saattavat käyttää tuomiovaltaa.²⁰² Tärkeintä on kuitenkin se, että hallintoviranomaisten päätöksiin sisältyvä perustuslainvastaisen lain soveltuminen on säännönmukaisesti mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Näin kysymys lain perustuslainmukaisuudesta on epäselvissä tilanteissa mahdollista aina selvittää tuomioistuimessa. Tätä tukee myös PL 21 §:n säännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman

²⁰⁰ HE 1/1998 vp, s. 163.

²⁰¹ Karapuu 1999 s. 875–877.

²⁰² LaVL 9/98 vp, s. 8.

aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Etusijasäännöksen sanamuoto rajaa soveltamisen yksittäiseen tuomioistuimen käsiteltävänä olevaan asiaan. Hallituksen esityksen mukaan tuomioistuinten mahdollisuus arvioida eduskunnan säätämän lain perustuslainmukaisuutta rajoittuu yksittäisen oikeustapauksen ratkaisemisen yhteyteen (*in concreto*). Tuomioistuin ei siten voi arvioida yleisesti ja ilman yhteyttä konkreettiseen tapaukseen sitä, onko jokin lain säännös ristiriidassa perustuslain kanssa.²⁰³ Kysymys ei ole siitä, että tuomioistuinten tehtäväksi annettaisiin tutkia tai valvoa yleisesti (*in abstracto*) lakien perustuslainmukaisuutta. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan tuomioistuinten asiana on nyt viime kädessä antamalla perustuslaille etusija huolehtia siitä, ettei ratkaisun lopputulos yksittäisessä oikeustapauksessa ole ilmeisesti perustuslain vastainen.²⁰⁴

Asia, jonka yhteydessä PL 106 §:ää voidaan soveltaa, voi olla periaatteessa mikä tahansa riita-, rikos- tai hallintolainkäyttöasia tai erityistuomioistuimessa käsiteltävä asia. Perustuslakiuudistuksen valmisteluaineistossa ei ole paneuduttu siihen, vaikuttaako etusijaperiaatteen soveltamiseen oikeusjutun vireilletulo- tai käsittelytapa. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kaikki se päätöksenteko, jota harjoitetaan prosessioikeudellisin perustein tuomioistuimiksi luonnehdituissa lainkäyttöelimissä lainkäytön nimikkeellä, voi sisältää päätöksen etusijasäännön soveltamisesta.²⁰⁵

4.3.2.2 Lain soveltamisen johtaminen ristiriitaan perustuslain kanssa

Edellytyksenä etusijasäännöksen soveltamiselle on se, että lain soveltaminen yksittäistilanteessa johtaa ristiriitaan perustuslain kanssa. Vertailukohtana perustuslain kokonaisuudelle ei ole niinkään tavallisen lain säännös vaan se *tosiasiallinen lopputulos*, johon tavallisen lain säännöksen soveltaminen yksittäistapauksessa johtaa. Jos siis esimerkiksi henkilön tietty perusoikeus tulee konkreettisesti lain säännöksen

²⁰³ HE 1/1998 vp, s. 163.

²⁰⁴ PeVM 10/1998 vp, s. 30.

²⁰⁵ Saraviita 2000 s. 519.

soveltamistilanteessa loukatuksi, saattaa käsillä olla etusijasäännöksessä tarkoitettu ristiriitatilanne.²⁰⁶

Valmisteluaineistossa on haluttu korostaa sitä, että vertailukohtana ei toisaalta tule niinkään pitää perustuslain tiettyä säännöstä, vaan perustuslaki on kokonaisuutena osana vertailussa.²⁰⁷ Käytännön kannalta arvioisin, että ristiriidat mitä todennäköisimmin näyttäytyvät tästä lausumasta huolimatta nimenomaan tiettyihin perustuslain säännöksiin liittyvinä. Korostuksella tarkoitettaneenkin sitä, että esimerkiksi lain näyttäytyessä perusoikeussäännöksen vastaisena, on arvioinnissa otettava huomioon perusoikeussääntelyn kokonaisuus, perusoikeuksien soveltuvuutta yleisesti määrittävät säännökset (esim. PL 22 § perusoikeuksien turvaamisvastuusta) ja perusoikeuksia koskevat yleiset opit.

4.3.2.3 Ilmeisyyskriteeri

PL 106 § tulee säännöksen sanamuodon mukaan sovellettavaksi vain, jos lain soveltamisen ristiriita perustuslakiin nähden on *ilmeinen*. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännös ei siten antaisi oikeutta jättää lakia soveltamatta pelkästään tulkinnanvaraisen ristiriidan perusteella. Ilmeisyysvaatimus edellyttää, että ristiriita on selvä ja riidaton.²⁰⁸ Perustuslakivaliokunta täsmentää mietinnössään ilmeisyysvaatimuksen tarkoittavan sitä, että lain säännöksen ristiriita perustuslain kanssa on oltava ”selvä ja riidaton ja siksi helposti havaittavissa eikä esimerkiksi oikeudellisena kysymyksenä tulkinnanvarainen.”²⁰⁹ Käytännössä ilmeisyyskriteerillä näytetään toteutettavan lähtökohtaa, jonka mukaan säännöksen on suunniteltu tulevan sovellettavaksi vain harvoissa ääritapauksissa.²¹⁰

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ristiriidan ilmeisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta ja erityisesti perustuslakivaliokunnan asema tässä valvonnassa. Säännöksen tarkoituksena ei ole heikentää perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa, eikä luoda perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välille

²⁰⁶ LaVL 9/1998 vp, s. 8. Ks. myös Saraviita 1999 s. 892.

²⁰⁷ PeVM 10/1998 vp, s. 31.

²⁰⁸ HE 1/1998 vp, s. 164.

²⁰⁹ PeVM 10/1998 vp, s. 31.

²¹⁰ Vrt. PeVM 10/1998 vp, s. 30, ”Lain ja perustuslain välillä todetut ristiriitatilanteet jäävät oletettavasti hyvin harvinaisiksi.”; HE 1/1998 vp, s. 54, ”Rajauksella on haluttu korostaa eduskunnan säätämän lain soveltamatta jättämisen poikkeuksellisuutta”.

kilpailuasetelmaa. Tämä ilmenee valiokunnan kannan mukaan siinä, että perustuslakivaliokunnan kannanotoilla on merkitystä ristiriidan ilmeisyyden arvioinnissa.²¹¹

Viime kädessä ilmeisyyden arviointi jää tuomioistuimen harkintaan kussakin yksittäistapauksessa. Käytännössä kysymykset ilmeisestä perustuslainvastaisuudesta päätynevät valitusteitse ylimpiin oikeusasteisiin, joiden myöhemmillä kannanotoilla tulee siten olemaan suurta käytännön merkitystä säännöksen tulkinnassa.

Ilmeisyyskriteeri on herättänyt oikeuskirjallisuudessa kysymyksiä siihen liittyvistä ongelmista. Esimerkiksi Scheinin kummeksuu tilannetta, jossa lain perustuslainvastaisuus on olemassa, mutta ei täytä ilmeisyyden tunnusmerkistöä. Hän pitää kestävämmänä säännöksen implikoimaa käsitystä siitä, että eduskuntalait ovat joko perustuslainmukaisia, perustuslainvastaisia tai ilmeisen perustuslainvastaisia.²¹² Toinen esille nostettu kysymys on se, että rajaako ilmeisyyskriteeri tiukkuudessaan etusijasäännöksen käytännössä kuolleeksi kirjaimiksi.²¹³

4.3.2.4 Ilmeisyyden arviointi: säätämisyjärjestyksen ja valmisteluaineiston merkitys

Lakien suhdetta perustuslakiin arvioidaan eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa. Lait, jotka sisältävät potentiaalisen ristiriidan perustuslakiin nähden ohjautuvat yleensä perustuslakivaliokunnan käsiteltäviksi. Valiokuntakäsittelyssä syntyvillä kannanotoilla on merkitystä etusijasäännöksen soveltumiseen tuomioistuimessa. Siksi tuomioistuimen on kiinnitettävä huomiota käsillä olevan lain käsittelyyn eduskunnassa punnitessaan etusijasäännöksen soveltuvuutta. Merkitystä säännöksen sovellettavuuden kannalta on yhtäältä käsillä olevan lain säätämisyjärjestyksellä sekä toisaalta sillä, mitä mahdollisen ristiriitaulottuvuuden sisältäviä yksityiskohtia valiokunnassa on käsitelty. Näiden tekijöiden vaikutus kanavoituu etusijasäännöksen soveltamistilanteisiin ristiriidan ilmeisyyden punninnan kautta.

Alkuperäisessä hallituksen esityksessä 106 §:n sanamuotoon ehdotettiin kirjattavaksi lisäedellytys, jonka mukaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyt poikkeuslait

²¹¹ HE 1/1998 vp, s. 164.

²¹² Scheinin 1998 s. 1128-1129.

²¹³ Esim. Karapuu 1999 s. 874-875.

jäisivät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.²¹⁴ Eduskunta kuitenkin poisti tämän lisäedellytyksen lopullisesta laista. Sekä perustuslakivaliokunta että lakivaliokunta kuitenkin hyväksyivät sen lähtökohdan, että poikkeuslait ovat osa perustuslainmukaista järjestelmää. Poikkeuslait rajautuvat siten etusijasäännöksen ulkopuolelle, joskaan tämä rajanveto ei ole täysin poikkeukseton.

Lakivaliokunnan lausunnon mukaan poikkeuslain tapauksessa ei voi syntyä epäilystä ilmeisestä ristiriidasta perustuslain kanssa, jos eduskunta on tällaisen ristiriidan jo havainnut ja eliminoinut sen perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttämällä. Valiokunnan mukaan poikkeuslakeja ei tule kuitenkaan asettaa etusijasäännön kannalta eri asemaan pelkästään sen perusteella, että sovellettavassa laissa on muodollisesti käytetty toisenlaista säätämisyjärjestystä. Lausunnossa tarkoitetaan tällä sitä, että perustuslainsäätämisyjärjestystä on saatettu käyttää jonkin kokonaan muun kuin tuomioistuimessa konkreettisesti tapauksessa sovellettavan pykälän takia. Nykyaikaisessa perusoikeusajattelussa aineellisen oikeusturvan pitää aina mennä muutoseikkojen edelle. Valiokunta katsoikin, että etusijasäännön ehdotettu poikkeuslakirajoitus olisi huonontanut pykälän tarjoamaa perusoikeusturvaa.²¹⁵ Myös perustuslakivaliokunta toteaa, että vaikka jokin laki olisi säädetty poikkeuslakina, se ei kuitenkaan aina tarkoita, että sen perustuslainmukaisuutta ei voi tai tarvitse tutkia. Kyseeseen tulevat esim. tilanteet, joissa on käsillä kauan sitten säädetty poikkeuslaki ja perustuslakia tai sen tulkintakäytäntöä on poikkeuslakiin nähden olennaisilta osin muutettu.²¹⁶

Hallituksen esityksessä todettiin, että lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitetulla tavalla ilmeisenä esimerkiksi silloin, kun perustuslakivaliokunta on ottanut kysymykseen kantaa lain säätämisvaiheessa ja päätenyt siihen, ettei ristiriitaa ole olemassa.²¹⁷ Perustuslakivaliokunnan oman kannan mukaan ristiriidan ilmeisyyttä arvioidessa on merkitystä sillä, onko se lain säätämisvaiheessa tutkinut asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta: “Jos valiokunta on tällöin todennut lain perustuslainmukaisuuden, ei vastakkaista kantaa voida pitää tarkoitetulla tavalla selvänä ja riidattomana siltä osin kuin valiokunta on arvioinut tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa

²¹⁴ HE 1/1998 vp, s. 164.

²¹⁵ LaVL 9/1998 vp, s. 54–55.

²¹⁶ PeVM 10/1998 vp, s. 31.

²¹⁷ HE 1/1998 vp, s. 54.

yksittäistapauksessa esillä olevan kaltaista tulkintatilannetta.” Etusijasäännöksen soveltuminen näyttää siis edellyttävän sitä, että lain soveltamisen aiheuttamaa ristiriitatilannetta perustuslain kanssa ei ole otettu huomioon perustuslakivaliokunnan käsittelyssä.²¹⁸ Mietinnössä jatketaan, että valiokunnassa lain perustuslainmukaisuutta tutkitaan mietinnön mukaan kuitenkin ikään kuin yleisellä tasolla (*in abstracto*), kun taas tuomioistuin joutuu arvioimaan kysymystä konkreettisesti oikeustapauksessa (*in concreto*). Siksi on mahdollista, että tuomioistuimessa tulee jonkin lain osalta esille sellainen ristiriitatilannetta koskeva asetelma, jota valiokunta ei ole lainkaan arvioinut. Tällaisessa tilanteessa ilmeisyysvaatimus saattaa poikkeuksellisesti täytyä perustuslakivaliokunnassa käsitellyn lainkin osalta.²¹⁹

Lisäksi hallituksen esityksen mukaan lain säätämisvaiheessa esitetyillä kannanotoilla, esimerkiksi hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluilla, voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, voidaanko väitettyä ristiriitaa lain soveltamisen ja perustuslain kanssa pitää ilmeisenä. Tällöin on otettava huomioon myös lain säätämisaikajankohta. Mitä vanhemmasta laista on kysymys, sitä vähemmän merkitystä on lain säätämisen jälkeen mahdollisesti toteutuneiden perustuslain muutosten ja perustuslain tulkintojen myöhemmän kehityksen vuoksi annettavissa säätämisvaiheen kannanotoille.²²⁰

4.3.3 Oikeusvaikutukset

4.3.3.1 Oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta

Etusijasäännös antaa HM:n aikaisesta valtiosääntökäytännöstä poikkeavasti tuomioistuimille oikeuden tutkia lain ja perustuslain välistä suhdetta. Tämä ei eksplisiittisesti tule esille säännöksen sanamuodosta, mutta säännöksen sisältö edellyttää tätä.²²¹ Miten etusijasäännöksen edellyttämä ristiriidan ilmeisyyden arviointi tuomioistuimissa voisi tapahtua, jos samalla ei annettaisi tuomioistuimille oikeutta arvioida lain perustuslainmukaisuutta? Hallituksen esityksen mukaan tuomioistuimella ei olisi edelleenkaan oikeutta arvioida yleisellä tasolla ilman yhteyttä muutoin käsiteltävään

²¹⁸ Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 30–32.

²¹⁹ PeVM 10/1998 vp, s. 31.

²²⁰ HE 1/1998 vp, s. 164.

²²¹ Ks. Saraviita 1999 s. 891.

olevaan oikeustapaukseen sitä, onko laki ristiriidassa perustuslain kanssa.²²² Säännöksen rajaus yksittäistapauksiin ei sinänsä muuta asiaa, koska tuomioistuimet joka tapauksessa soveltavat säädöksiä vain yksittäisiin tilanteisiin. Ennen kielletyksi katsottu lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen saattaa nyt tulla osaksi tuomioistuintyön arkipäivää. Muutosta voi vallanjako-opin näkökulmasta luonnehtia tuomioistuimille annetuksi uudeksi oikeudeksi. On kuitenkin vähintään yhtä perusteltua nähdä se tuomioistuinten velvollisuudeksi.

Etusijasäännöksessä ei säädetä mitään siitä, onko perustuslain etusijaan erikseen vedottava vai onko tuomioistuimen otettava tämä seikka viran puolesta huomioon. Säännöksen soveltamiseen liittyvistä muistakaan menettelykysymyksistä ei ole erityissäännöksiä. Ns. *jura novit curia*-maksimiin²²³ näkökulmasta oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta voidaan nähdäkseni ymmärtää myös tuomioistuimen velvollisuudeksi: tuomioistuimen on tunnettava voimassa oleva laki ja sovellettava käsillä olevaan tapaukseen oikeusjärjestyksen kokonaisuutta. Oma kysymyksensä on myös se, onko etusijasäännöksen soveltumiselle löydettävissä prosessilajikohtaisia eroja.²²⁴

Tuomioistuinten on nyt enenevässä määrin lakeja soveltaessaan pidettävä silmällä lakien perustuslainmukaisuutta ja siten myös eduskuntakäsittelyssä syntyneitä kannanottoja.²²⁵ Eri asia on se, missä määrin on tarkoituksenmukaista käytännön tuomioistuintyön kannalta, että ennen kunkin lain soveltamista yksittäistilanteeseen joudutaan arvioimaan sen yhteensopivuutta perustuslain kanssa. Säännös perustuslain etusijasta ei käsitykseni mukaan voi merkitä sitä, että tuomioistuinten tulisi jatkuvasti tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Luultavimmin tällainen tutkinta tulee kyseeseen, kun on perusteltua aihetta epäillä, että lain soveltaminen johtaisi ristiriitaan perustuslain kanssa.²²⁶ Tällaisen perustellun epäilyn alkukimmoke voi tulla asianosaisten esittämistä väitteistä tai nousta esille tuomarın omasta tapauskohtaisesta arviosta.

²²² HE 1/1998 vp, s. 163.

²²³ Suom. oikeus tuntee lain. Maksimi on johdettavissa PL 2.3 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja lisäksi kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Se ilmenee Suomen prosessilainsäädännössä OK 17:3.1 §:ssä, jonka mukaan ”Näyttö siitä, mitä laki säätää, ei myöskään ole tarpeen.” ja OK 24:3 §:ssä, jonka mukaan ”Jokainen tuomio perustettakoon syihin ja lakiin eikä mielivaltaan.” Ks. tarkemmin Laukkanen 1995, s. 262–264.

²²⁴ Ks. tarkemmin Saraviita 1999 s. 894–896.

²²⁵ Saraviita 1999 s. 893–894.

²²⁶ Vrt. Laakso 1990, s. 136.

4.3.3.2 Velvollisuus jättää perustuslainvastainen säännös soveltamatta yksittäistilanteessa

Etusijasäännöksen sanamuodon mukaan tuomioistuimen on annettava etusija lain soveltamisen asemesta perustuslain säännökselle, jos edellä lähemmin tarkastellut edellytykset täyttyvät. Säännöksen kriteerien täytyminen *velvoittaa* tuomioistuimen jättämään käsillä olevan säännöksen soveltamatta yksittäisessä oikeusprosessissa.²²⁷ Hallituksen esityksen mukaan etusijasäännös rajoittuisi koskemaan lain soveltamista yksittäisen oikeusjutun ratkaisemisen yhteydessä (*in concreto*). Samaisen hallituksen esityksen mukaan tuomioistuin ei voisi julistaa lakia perustuslainvastaiseksi, vaan se voisi ainoastaan jättää lain säännöksen soveltamatta yksittäistapauksessa ja siten antaa ratkaisunsa sen sisältöisenä, että ristiriita tulee ratkaistuksi perustuslain hyväksi. Tuomioistuimen tällainen lain soveltamatta jättäminen tarkoittava ratkaisu ei siten vaikuttaisi asianomaisen lainsäädännön voimassaoloon, vaan säännöksen kumoaminen edellyttäisi erillistä lainsäädäntötoimenpidettä.²²⁸ Tuomioistuin ei siis voi julistaa lakia pätemättömäksi yleisellä tasolla (*in abstracto*). Tuomioistuimille ei etusijasäännöksellä uskota valtiosäännön perusratkaisujen mukaan lainsäätäjälle kuuluvaa roolia, vaan eduskunnan asema johtavana valtioelimenä ja lainsäätäjänä korostuu.

Perustuslainvastaisen lain syrjäyttämisen jättämisen tapauskohtaiselle tasolle on arvioitu käytännössä saattavan aiheuttaa ongelmia. Säännöksen oikeusvaikutusten voi olettaa olevan ongelmallisia ainakin tilanteessa, jossa repressiivisesti yksittäistapauksessa syrjäytyvä säännös on koskettanut laajaa henkilökuntaa. Käytännössä pitkän prosessin päätteeksi syrjäytyvä normi voisi synnyttää esim. verotuksessa valitusten tulvan, kun lain oikeellisuuteen luottaneet hakevat prosessiteitse etua, jonka lain perustuslainmukaisuuden riittäytäjät ovat saaneet.²²⁹ Toisaalta lakivaliokunnan lausunnossa katsotaan, että silloin kun tuomioistuin joutuu soveltamaan etusijasäännöstä, on sen samalla syytä harkita voiko käsillä ollut tilanne siten toistua, että sen johdosta on syytä muuttaa lakia. Jos näin on, tuomioistuimen on syytä tehdä valtioneuvostolle esitys lainsäädäntötoimenpiteisiin

²²⁷ Vrt. PeVM 10/1998 vp, s. 30, "Lain ja perustuslain välillä todetut ristiriitatilanteet jäävät oletettavasti hyvin harvinaisiksi.", HE 1/1998 vp, s. 54, "Rajauksella on haluttu korostaa eduskunnan säätämän lain soveltamatta jättämisen poikkeuksellisuutta".

²²⁸ HE 1/1998 vp, s. 54.

²²⁹ Aihetta on verotuksen näkökulmasta käsitellyt Tikka 1999 s. 982-994. Ks. myös Karapuu 1999 s. 875.

ryhtymisestä.²³⁰ PL 106 §:n säännöksen soveltaminen tuomioistuimessa herättäneen poikkeuksellisuutensa vuoksi mielenkiintoa tiedotusvälineissä, joten tapahtunut mitä luultavimmin kulkeutuu median ja valppaan virkamieskunnan kautta hallituksen ja eduskunnan tietoisuuteen.

4.4 Johtopäätöksiä

Perustuslain etusijasäännös merkitsee säädösvalvonnan repressiivisten piirteiden selvää vahvistumista maassamme. Se ei kuitenkaan muuta säädösvalvonnan painopistettä, joka näyttää uudessa perustuslaissa selväpiirteisesti säilyvän perustuslakivaliokunnassa tapahtuvassa ennakoarvioinnissa. Etusijasäännöstä on luonnehdittava aiempaa, toimivaksi koettua säädösvalvontajärjestelmää täydentäväksi.

Etusijasäännös edustaa valtiosäännön tasolla tapahtunutta merkittävää periaatteellista muutosta. Aiemmasta lakien perustuslainmukaisuuden tutkinnan käytännössä yksiselitteisestä kiellosta on tuomioistuinten osalta nimenomaisesti luovuttu. Säännöksen mukainen säädösvalvonta on luonteeltaan konkreettista valvontaa, johon liittyy mahdollisuus syrjäyttää lain säännös yksittäistapauksessa. Vaikka lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan painopiste edelleen säilyy perustuslakivaliokunnassa, on mielestäni kuitenkin ilmeistä, että tuomioistuinten asema säädösvalvonnassa korostuu etusijasäännöksestä johtuen. Säännöksen seurauksena tuomioistuimet saattavat nousta määrittelemään perustuslain tarkkaa sisältöä etenkin tapauksissa, joissa valtiosäännöllä on suoria kytkentöjä yksityisten elämänpiiriin kuuluviin asioihin. Erityistä merkitystä on tässä mielessä perustuslain II luvun perusoikeussäännöksillä.

Säännöksen soveltamisedellytykset ovat tiukkoja. Se seikka, että etusijasäännöstä voivat soveltaa kaiken asteiset tuomioistuimet, saattaa kuitenkin madaltaa kynnystä perustaa ratkaisu säännöksen tarkoittamalla tavalla lain perustuslainvastaisuuteen. Ylimpien tuomioistuinten linjanvedolla tulee olemaan merkitystä etusijasäännöksen sovellettavuuden määrittymisessä, etenkin jos alemmissa oikeusasteissa tehdyt etusijaratkaisut eivät jää lainvoimaisiksi sellaisinaan. Tarkoin rajatun luonteensa takia säännös edustaa tietynlaista

²³⁰ LaVL 9/1998 vp. Tällainen tapahtuma herättäneen suurta mielenkiintoa tiedotusvälineissä, joten tieto tapahtuneesta luultavimmin kulkeutuu myös median kautta hallituksen ja eduskunnan tietoisuuteen.

kompromissia perustuslainmukaisuuden tuomioistuINVALVONNAN ja traditionaalisen parlamentaarisen valvonnan välimaastosta.

Säännös perustuslain etusijasta on luonteeltaan sellainen, että siihen mitä luultavimmin tullaan vetoamaan, kenties runsaastikin, oikeudenkäynneissä. Se tarjoaa tässä mielessä asianosaisille luontevan keinon kiinnittää tuomioistuimen huomiota perustuslainmukaisuuskysymyksiin. Siten se vaikuttanee välillisesti siihen, että perustuslakiin liittyvät näkökohdat ovat tuomioistuimissa enemmän esillä ja että perustuslainmukaista tai perusoikeusmyönteistä tulkintatapaa sovelletaan yhä enemmän. Säännöksen voi myös ymmärtää tietynlaisena ”viimeisenä oljenkortena”, johon turvaudutaan, kun muut argumentit osoittautuvat pettäviksi. Etusijasäännöksen varsinainen soveltaminen koko laajuudessaan jäänee tuomioistuimissa hyvin harvinaiseksi.

Etusijasäännös sisältää potentiaalisen valtiosääntökongfliktin siemenen: kun kansanvaltaa edustavan eduskunnan yksiselitteisen tahdonilmaisun sivuuttaminen on säännöksen nojalla mahdollista, saattaa edessä olla vallanjaon perusteissa tapahtuva siirtymä. Se voi merkitä, että tuomioistuinlaitos omaksuu itselleen roolin negatiivisena lainsäätäjänä ja astuu siten eduskunnalle valtiosäännössä paalutetulle tontille. Maassamme tuomioistuimet ovat aiemmin tosin olleet tässä suhteessa hyvin varovaisia, eikä merkkejä asennoitumisen muutoksesta tältä osin ole. Tilanne voidaankin nähdä myös positiivisessa valossa: perustuslaille etusijan antava tuomioistuin oikaisee lainsäätäjän epähuomiossa tekemän virheen, jonka korjaaminen lainsäädäntöteitse olisi paitsi hidasta, myös saattaisi aiheuttaa oikeudenmenetyksiä.

5. Säädosvalvonnan kohteet perustuslaissa

5.1 Perusoikeudet säädosvalvontakysymyksenä

5.1.1 Perusoikeudet ennen perusoikeusuudistusta

Itsenäisyyden alkuvuosista asti ainakin 1970-luvulle perusoikeuksien merkitys oli maassamme hyvin rajallinen. Perusoikeudet ymmärrettiin lähinnä ainoastaan valtion toimintavapauden rajoittajina. Valtio ei ollut velvollinen toimimaan aktiivisesti perusoikeuksien suojaamiseksi ja edistämiseksi, vaan riittävää oli, että valtio pidättäytyi itse loukkaamasta perusoikeuksia. Perusoikeuksilla ymmärrettiin olevan vaikutusta lähinnä vain lainsäädäntövallan käytössä. Siinäkin perusoikeussäännösten merkitystä vähensivät HM:n perusoikeusluvun alkuperäisten säännösten sanamuodot, jotka mahdollistivat perusoikeuden merkittävän rajoittamisen tavallisella lailla. Perusoikeussäännöksissä käytetyn lakivaraustekniikan ja perusoikeuksien yleisten oppien ymmärrettiin estävän perusoikeuksien rajoittamisen ainoastaan silloin, kun kyseessä olivat erityisen jyrkät ja poikkeukselliset perusoikeusrajoitukset.²³¹

Silloinkin, kun perusoikeuden voitiin osoittaa ehdottomasti suojaavan jotain oikeushyvää, saatettiin perusoikeudesta poiketa ns. poikkeuslailla eli säätämällä laki perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tällä kansainvälisesti arvioiden ainutlaatuisen järjestelmällä eduskunta saattoi määränemistöllä säätää perustuslain kanssa aineellisessa ristiriidassa olevan lain kuitenkin muuttamatta perustuslain tekstiä.²³² Koska näiden poikkeuslakien säätäminen on ollut maassamme varsin yleistä, on järjestelmä korostanut muodollista perustuslainmukaisuutta perusoikeuksien aineellisen sisällön kunnioittamisen kustannuksella.²³³

Perusoikeuksien merkitystä hallinnossa rajoitti virkamieskunnassa omaksuttu näkemys, jonka mukaan perusoikeussäännökset kohdistuvat nimenomaisesti lainsäätäjään, eivät hallintoon eivätkä tuomioistuinlaitokseen. Näin ollen perusoikeudet eivät käytännössä olleet

²³¹ Karapuu–Jyränki 1999, s. 75.

²³² Ks. Jyränki 1997b, s. 770 – 773.

²³³ Hidén 1974 s. 140–171; Karapuu–Jyränki 1999, s. 75.

viranomaistoiminnassa välittömästi sovellettavaa oikeutta. Tuomioistuinlaitoksessa perusoikeuksiin suhtauduttiin yhtäläillä varauksellisesti. Ainakin 1970-luvulle asti perusoikeuksien keskeisimmäksi oikeudelliseksi merkitykseksi jäikin niiden vaikutus perusoikeutta rajoittavan lain säätämisyjärjestykseen. Lainsäädännön ja perusoikeuksien suhteessa olennaisinta oli se, voidaanko perusoikeutta rajoittaa tavallisella lailla, vai edellytetäänkö poikkeuslakia. Säädosvalvonnan keskittyminen ennakolliseksi teki perustuslakivaliokunnasta lähes ainoan viralliselimen, jonka lausuntoihin sisältyi perusoikeuskysymysten pohdintaa ja tulkintakannanottoja.²³⁴

Merkittävä perustuslakien puutteellisuus liittyi perusoikeussäännösten sisällölliseen jälkeenjääneisyyteen. Perusoikeudet olivat sisällöllisesti länsimaisesta kehityksestä jäljessä ja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita vastaamattomia.²³⁵ Säännösten puutteellisuutta osoittaa hyvin lainaus Paavo Kastarilta: ”Perustuslaissa turvattujen kansalaisvapauksien voi tuskin sanoa ainakaan oikeudellisessa mielessä muodostavan yhtenäistä järjestelmää. HM 5 – 16 §:ien sisältö, merkitys ja vaikutustapa on hajanainen ja monesti sangen epämääräinen.”²³⁶ Perusoikeusuudistuksen toteutumista edisti kenties eniten sen havaitseminen, että HM:n alkuperäiset perusoikeussäännökset turvasivat perusoikeudet huomattavasti vaatimattomammalla tasolla kuin mikä oli yksilön oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen aste ja myös oikeuksien turvan taso tavallisessa lainsäädännössä.²³⁷

1970- ja 1980-luvuilta alkaen eduskunnan perustuslakivaliokunta, tuomioistuimet ja etenkin yliopistolliset tutkijat hahmottelivat uudenlaista perusoikeusnäkemystä. Kehittely johti aikanaan perustuslain perusoikeussäännökset uudistaneeseen HM:n muutokseen 1990-luvun puolivälissä.²³⁸

5.1.2 Perusoikeusdoktriinin muutos: perusoikeusuudistus

Keskeinen perusoikeusäätelyä koskeva muutos tapahtui 1.8.1995 voimaan tulleella lailla Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995). Lakimuutos merkitsi HM:n

²³⁴ Karapuu–Jyränki 1999, s. 76; Saraviita 1999 s. 887; Kastari 1972, s. 53–54.

²³⁵ HE 309/1993 vp, s. 5–6.

²³⁶ Kastari 1972, s. 45.

²³⁷ Karapuu–Jyränki 1999, s. 78.

²³⁸ Karapuu–Jyränki 1999, s. 74; Wirilander 1997, s. 375–385

perusoikeusluvun (II luku) täydellistä uudistamista.²³⁹ Lukuun sisällytettiin sekä uusia, perustuslaista aikaisemmin kokonaan puuttuneita oikeuksia että aikaisempaa täsmällisempiä ja pitemmälle meneviä säännöksiä yksilön oikeuksista. Samalla oli tarkoitus myös vahvistaa perusoikeuksien yleistä asemaa oikeusjärjestyksessä. Uudistus pyrki vastaamaan kansainvälisen sääntelyn lisääntymisen tarjoamaan haasteeseen ajanmukaistamalla ja täsmentämällä perusoikeussäännösten sisältöä sekä lisäämällä niiden sovellettavuutta ennen kaikkea hallintotoiminnassa ja lainkäytössä.²⁴⁰

Perusoikeuksien uudistamisella pyrittiin määrittämään yksilön ja julkisen vallan suhteet sekä suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot nykytilaa ja näköpiirissä olevaa tulevaisuutta silmällä pitäen. Valmisteluaineiston mukaan perusoikeussäännökset osoittavat julkisen vallan tehtäviä ja rajoittavat julkisen vallan käyttöä yksilön oikeuksien hyväksi. Perusoikeuksien ymmärretään luovan puitteita lainsäätäjän ja muiden julkisen vallan käyttäjien toiminnalle.²⁴¹

Perusoikeusuudistuksen voimaantuloajankohtaa on luonnehdittu merkittäväksi käännekohtaksi maamme perusoikeuskulttuurissa ja perusoikeuksia koskevassa ajattelussamme. Kyse on laajemmasta asiasta, kuin vain uudistetun perusoikeussäännösten muodollisesta voimaantulosta: perusoikeuksien yleiset opit ovat olennaisesti erilaisia tuon tapahtuman jälkeen.²⁴² Uuden ajattelutavan mukaan perusoikeudet eivät enää pelkästään rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Samalla muodollisesta lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta eli oikean säätämisjärjestyksen korostuksesta pyrittiin liikkumaan aineellisen perustuslainmukaisuuden korostamiseen ja siten mm. poikkeuslakien välttämisen periaatteeseen.²⁴³

²³⁹ Samassa yhteydessä säädettiin myös laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta (970/1995), laki säätyjen erioikeuksien lakkauttamisesta (971/1995) sekä laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta annetun lain kumoamisesta (972/1995).

²⁴⁰ Ks. Karapuu 1999 s. 868.

²⁴¹ HE 309/1993 vp, s. 15. Ks. myös Lämsineva 1998, s. 112–118.

²⁴² Ks. esim. Viljanen 2001, s. 1–2. Perusoikeusuudistuksesta paradigmanmuutoksena ks. Ilveskivi 1998, s. 33–49.

²⁴³ Ks. LaVL 5/1994 vp, s. 3–6. Poikkeuslakien välttämisen periaatteesta ks. Viljanen 1999d s. 961–972; PeVM 10/1998 vp, s. 22–23.

5.1.2.1 Perusoikeuksien ajanmukaistaminen ja alan laajentaminen

Perusoikeusuudistuksen keskeinen tavoite oli vanhentuneen perusoikeussäätelyn ajantasaistaminen. HM:n perusoikeusluettelo säilyi lähes muuttumattomana yli 70 vuotta, jona aikana perus- ja ihmisoikeusajattelu ehti kehittyä voimakkaasti. Valtiollisen itsenäistymisen ja siihen liittyneen yhteiskunnallisen kuohunnan aikana syntyneet perusoikeutemme olivat vanhentuneita. Perusoikeuksien osalta hallitusmuotoa voitiinkin luonnehtia tyypilliseksi 1900-luvun alun perustuslaiksi. Se turvasi useimmat perinteiset vapausoikeudet, kuten henkilökohtaisen vapauden, liikkumisvapauden, omaisuuden suojan, uskonnonvapauden, sananvapauden, kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden sekä yhdenvertaisuuden lain edessä. Perusoikeusluettelo oli vanhentunut ennen kaikkea yleismaailmalliseen ja yleiseurooppalaiseen ihmisoikeussopimuskehitykseen nähden, mutta myös eurooppalaiseen valtiosääntökehitykseen nähden. Toisen maailmansodan jälkeen hyväksytyjä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia pidettiin perusoikeusuudistuksen esitöissä Suomen perusoikeusjärjestelmän merkittävimpänä haasteena. Toisaalta perusoikeusuudistuksen esitöissä nähtiin perustelluksi nykyisen hyvinvointiyhteiskunnan kannalta, että perinteisen oikeusvaltion saavuttaman vapausoikeuksien tason säilyttämisen ja edelleen kehittämisen lisäksi laajentaa perusoikeusturvaa sekä tosiasiallisen tasa-arvon että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (ns. TSS-oikeuksien) suuntaan. Suurin aukollisuus hallitusmuodon perusoikeussäätelyssä nähtiin juuri TSS-oikeuksien kohdalla.²⁴⁴

Esitöiden mukaan perusoikeusuudistuksen tärkeänä tavoitteena oli yksilön oikeuksien perustuslaintasoisien turvan laajentaminen ja vahvistaminen. Säännösten muutoksella pyrittiin parantamaan yksilön oikeusturvaa siten sekä perinteisten vapausoikeuksien että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien alueella ja lisäksi luomaan edellytykset ihmisten lisääntyville vaikutusmahdollisuuksille itseään ja elinympäristöään koskeviin asioihin. Uudistuksen tavoitteena oli myös lisätä tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Myös perusoikeuksien henkilöllistä soveltamisalaa laajennettiin.²⁴⁵

²⁴⁴ HE 309/1993 vp, s. 5–6.

²⁴⁵ HE 309/1993 vp, s. 15.

Uudistuksessa pyrittiin kehittämään perusoikeusturvaa laajentamalla ja täsmentämällä perustuslaissa turvattuja vapausoikeuksia kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa viitotetulla tavalla ja ottamalla perustuslakiin säännökset keskeisistä TSS-oikeuksista sekä ympäristöä koskevista oikeuksista samoin kuin lainkäyttöä ja hallintoa koskevista oikeusturvatakeista. Samalla Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen oikeusjärjestelmässä pyrittiin vahvistamaan.²⁴⁶

5.1.2.2 Perusoikeuksien sitovuuden ja vaikuttavuuden lisääminen

Keskeisenä perusoikeusuudistuksen lähtökohtana oli perusoikeussäännösten oikeusvaikutusten muutos. Säännösten vaikutusta lainsäätäjän toiminnassa korostettiin. Lainsäätäjän tuli toiminnassaan paitsi pidättäytyä loukkaamasta ihmisten perusoikeuksia, myös toimia aktiivisesti siten, että perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen voitaisiin taata.²⁴⁷

Perusoikeuksien sitovuutta ja vaikuttavuutta haluttiin lisätä korostamalla perusoikeuksien koko yhteiskunnan läpäisevää vaikutusta. Näin uudistuksella pyrittiin lisäämään perusoikeuksien suoraan sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantamaan yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin. Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä arvioitiin, että perusoikeussäännösten vähäistä käyttöä tuomioistuinten ratkaisukäytännöissä voitiin pitää osoituksena tarpeesta kehittää hallitusmuodon perusoikeuslukua.²⁴⁸ Lähtökohtana oli tosin jo aiemminkin ollut se, että perusoikeudet sitovat myös tuomioistuimia ja muita viranomaisia. Ne tahdottiin ymmärtää jo HM:n aikana osaksi sitä oikeusjärjestystä, jota HM 92.1 §:n mukaan oli kaikessa virkatoiminnassa laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin noudatettava. Valmisteluaineistossa kuitenkin myönnettiin se tosiasia, että tuomioistuinten ja muiden viranomaisten suorat viittaukset perusoikeussäännöksiin toiminnassaan ja päätöstensä perusteluissa olivat kovin harvinaisia.²⁴⁹

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ HE 309/1993 vp, s. 26.

²⁴⁸ HE 309/1993 vp, s. 15.

²⁴⁹ HE 309/1993 vp, s. 5–6.

Perusoikeuksien sovellettavuuden lisäämisen tavoitteena oli se, että perusoikeudet toteutuisivat kansallisella tasolla ilman että henkilöiden täytyy perätä oikeuksiaan kansainvälisten sopimusten toteutumista valvovista elimistä. Tämän tavoitteen saavuttamisen eräänä edellytyksenä pidettiin perusoikeussäännösten sisällön yhteensovittamista kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa sekä säännösten aiempaa täsmällisempää kirjaamista.²⁵⁰

Pyrkimys saattaa perusoikeuksien vaikutus läpäisemään koko yhteiskunnan ja aineellisen perustuslainmukaisuuden korostaminen ovat niitä seikkoja, jotka haastavat entiseen nähden uudella tavalla lakien perustuslainmukaisuuden ennakkokontrollin. Kaikkia mahdollisia soveltamistilanteita kun on mahdotonta ennakkollisesti arvioida kattavan ja sitovan perusoikeussäännösten valossa. Jälkikäteisen säädösvalvonnan kehittäminen perusoikeus uudistuksen pohjalta nousikin erääksi perustuslain uudistuksen keskeisistä kysymyksistä.

5.1.2.3 Perusoikeuksien toteuttamis- ja valvontavastuun selkeyttäminen

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin HM 16 a §:n 1 momentin säännös (PL 22 §), jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös ilmentää sitä lähtökohtaa, että perusoikeudet sitovat julkista valtaa kaikessa sen toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössäkin. Julkisen vallan käsitteeseen kuuluvat kaikki valtion ja muiden julkisyhteisöjen organit. Myös kunnat kuuluvat määritelmän kattamaan alaan, samoin myös yksityiset tahot tilanteissa, joissa ne käyttävät julkista valtaa.²⁵¹

Perusoikeuksien toteuttamisvastuun kärki suuntautuu kuitenkin edelleenkin ensisijassa lainsäätäjään. Esitöissä korostetaan, että perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä. Yhteiskunnallisesti vaikuttavat ja sitovat toimenpiteet taas käytännössä edellyttävät lainsäädäntövallan (ja budjettivallan) käyttöä.²⁵² Julkiselle vallalle asetettu perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite koskee esitöiden mukaan myös oikeuksien

²⁵⁰ HE 309/1993 vp, s. 29.

²⁵¹ HE 309/1993 vp, s. 74–75.

²⁵² HE 309/1993 vp, s. 74–75; PeVM 25/1994 vp, s. 3–4.

toteutumista yksityisten keskinäisissä suhteissa. Käytännössä myös tältä osin velvoite kohdistuu lainsäätäjään, jonka tehtävänä on täsmentää yleisellä tasolla ilmaistua perusoikeutta siten, että sen vaikutus ulottuu myös yksityisiin suhteisiin. Esimerkkinä tällaisesta lainsäätäjän toiminnasta on se, että perusoikeussäännösten suojaamiin oikeushyviin kohdistuvat rikkomukset säädetään rangaistaviksi.²⁵³

Perusoikeudet kohdistuvat lainsäätäjään monella eri tavalla. Lainsäätäjään kohdistuu ensinnäkin velvollisuus olla loukkaamatta perusoikeuksia. Tästä näkökulmasta perusoikeudet rajoittavat lainsäätäjän liikkumavaraa. Ne asettavat lainsäätäjän toiminnalle valtiosääntöoikeudelliset puitteet, jotka määräytyvät yksilön ja vähemmistöjen oikeuksien kunnioittamisesta käsin. Perusoikeuksien tarkoituksena on toimia oikeudellisina rajoitteina, jotka estävät lainsäätäjää menemästä tehtävänsä ulommas. Perusoikeuksien kunnioittamisvelvollisuuden näkökulmasta lainsäätäjä itse näyttäytyy perusoikeuksien potentiaalisena uhkana. Perusoikeudet velvoittavat tästä näkökulmasta lainsäätäjää passiivisuuteen, pidättäytymään perusoikeuksien loukkaamisesta.²⁵⁴

Perusoikeuksien merkitys lainsäätäjän toiminnassa ei rajoitu vain kunnioittamisvelvollisuuteen. Perusoikeudet velvoittavat lainsäätäjää myös aktiivisiin, positiivisiin toimiin. Tästä näkökulmasta lait nähdään välineenä perusoikeuksien konkretisoimiseksi, turvaamiseksi, edistämiseksi tai toteuttamiseksi. Erityisesti perusoikeussäännösten laajentuminen ns. TSS-oikeuksiin on korostanut vahvasti perusoikeuksien lainsäätäjää aktiivisiin toimiin velvoittavia ulottuvuuksia.²⁵⁵ Perusoikeudet ” – – eivät pelkästään rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Perusoikeussäännös saattaa yleisesti ohjata tai suunnata lainsäädäntötoimintaa tai sisältää nimenomaisen perustuslaillisen toimeksiannon tietyn lainsäädännön toteuttamiseksi”.²⁵⁶

Perusoikeusuudistuksessa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontajärjestelmiä pyrittiin selkeyttämään ottamalla niitä koskevat perussäännökset perustuslakiin. Perustuslakivaliokunnan asemaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvojana haluttiin korostaa

²⁵³ HE 309/1993 vp, s. 75.

²⁵⁴ Viljanen 1999c, s. 685–686.

²⁵⁵ Viljanen 1999c, s. 686.

²⁵⁶ HE 309/1993 vp, s. 26.

täsmenämällä perustuslakivaliokunnan tehtäviä säätelevää VJ 46 §:ää. Säännös kuului kokonaisuudessaan uudistuksen tultua voimaan seuraavasti: ”Perustuslakivaliokunnan tulee valmistella sinne lähetetyt asiat, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista, selittämistä tai kumoamista taikka perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevaa lainsäädäntöä. *Valiokunnan tehtävänä on antaa lausunto sen käsiteltävänä olevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.*”²⁵⁷

Perinteiseen parlamentaariseen ja preventiivisluonteiseen valvontajärjestelmään nähtiin liittyvän monia etuja: Sen ansiosta lakien perustuslainmukaisuuden ennakoarviointiin oli maassamme kiinnitetty runsaasti huomiota, toisin kuin esimerkiksi monissa maissa, joissa valtiosääntötuomioistuin huolehtii jälkikäteisesti säädettyjen lakien perustuslainmukaisuuden arvioinnista. Parlamentaarisen ennakkovalvonnan korostus oli myös estänyt eri valtioelinten väliset konfliktit, joita saattaisi seurata parlamentin ulkopuolisesta jälkikäteisestä puuttumisesta kansanedustuslaitoksen säätämään lakiin.²⁵⁸

Perusoikeusyhdistyksen yhteydessä ei ehdotettu uusia institutionaalisia järjestelyjä perusoikeuksien valvonnan tehostamiseksi. Uudistuksen esitöissä perusteltiin tätä ratkaisua sillä, että kysymys perustuslain noudattamisen valvonnasta on yleisempi koko valtiosääntöä eikä vain perusoikeuksia koskeva kysymys. Maininnalla viitattiin esille nousseeseen kysymykseen siitä, olisiko Suomessa järjestettävä lakien perustuslainmukaisuuden repressiivinen kontrolli.²⁵⁹ Lisäksi uudistuksen yhteydessä korostettiin sitä, että perusoikeussäännösten soveltaminen tuomioistuimissa ei riipu siitä, onko tuomioistuimilla mahdollisuus jättää soveltamatta perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lakia. Perusoikeudet ovat ilman tätä mahdollisuuttakin osa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sovellettavaksi tulevaa oikeusjärjestystä.²⁶⁰ Yleisille laillisuusvalvojille (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) tosin lisättiin nimenomainen velvollisuus valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.²⁶¹

²⁵⁷ HE 309/1993 vp, s. 15 (Kurs. tässä: kursivointi osoittaa säännökseen muutoksessa lisätyn virkkeen).

²⁵⁸ HE 309/1993 vp, s. 31.

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ HE 309/1993 vp, s. 28.

²⁶¹ HE 309/1993 vp, s. 31.

5.1.3 Perusoikeudet perustuslaissa

Hallitusmuodon perusoikeusluku siirrettiin perustuslain toiseksi luvuksi. Perusoikeussäännöksiin lisättiin samassa yhteydessä otsikot, joille tosin ei tahdottu antaa mitään normatiivista merkitystä.²⁶² Uuden perustuslain esitöissä todetaan, että perusoikeussäännösten yksityiskohtaisten perustelujen osalta voidaan viitata yleisesti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen esitöihin eli hallituksen esitykseen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta²⁶³ sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan esityksestä antamaan mietintöön²⁶⁴. Perustuslain perusoikeussäännösten tulkinnassa voidaan lisäksi esitöiden perusteella nojautua vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeiseen tulkintakäytäntöön.²⁶⁵

Perusoikeudet ovat perustuslaissa uudessa säädösympäristössä. Tällä voi olla ainakin välillistä merkitystä perusoikeussäännösten soveltamiseen ja tulkitsemiseen. Tässä suhteessa periaatteellista merkitystä on etenkin PL 106 §:n etusijasäännöksellä. Toinen tältä kannalta merkittävä säännös on PL 124 §, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksen mukaan tällainen tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Lisäksi merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä saa antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 106 §:n säännöksen voi osaltaan katsoa antavan tukea perusoikeusmyönteiselle laintulkinnalle, jossa tuomioistuimet valitsevat perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehtoista sen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.²⁶⁶

²⁶² HE 19/1998 vp, s. 78.

²⁶³ HE 309/1993 vp.

²⁶⁴ PeVM 25/1994 vp.

²⁶⁵ HE 1/1998 vp, s. 78.

²⁶⁶ Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta 2002, s. 26.

5.1.4 Perusoikeuksien rajoittaminen

Perusoikeudet eivät ole sillä tavoin ehdottomia, etteikö niitä voisi missään laajuudessa eikä millään edellytyksillä rajoittaa. Perusoikeuden käyttämistä voivat rajoittaa ensinnäkin toisten ihmisten perusoikeudet. Kukaan yksilö ei voi vaatia niin ehdotonta suojaa oikeuksilleen, että se johtaisi toisen yksilön perusoikeuksien loukkaukseen. Perusoikeuksien rajoittamista saattavat vaatia myös painavat yhteiskunnalliset intressit.²⁶⁷

Perusoikeuksien lainsäätäjälle jättämässä liikkumavarassa on perusoikeussäännösten sanamuodoista johtuvia eroja. Eräät perusoikeuksista on kirjoitettu sillä tavoin ehdottomiksi, ettei niiden rajoittaminen tavallisella lailla ole lainkaan sallittua.²⁶⁸ Toisen ääripään muodostavat perusoikeussäännökset, jotka on kirjoitettu julkisen vallan turvaamis- tai edistämismuotoon. Tällaisia ovat erityisesti taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet (TSS-oikeudet). Näiden positiivisten toimintavelvoitteiden osalta ei ole niinkään kysymys perusoikeuden varsinaisesta rajoittamisesta kuin siitä, että turvaako julkinen valta riittävän hyvin oikeuksien toteutumisen kaikille. Tämä vaikutus saattaa näilläkin perusoikeuksilla kuitenkin olla tilanteessa, jossa perusoikeuksien kattamien oikeuksien toteuttamistasoa heikennetään olennaisesti.²⁶⁹

Perusoikeusuudistuksessa perusoikeuksien suojaa pyrittiin tehostamaan täsmentämällä ja tiukentamalla perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä.²⁷⁰ Perusoikeuksien rajoitusten sallittavuuden kriteerit perustuvat perusoikeusuudistuksessa syntyneeseen aineistoon sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan uudistuksen jälkeiseen tulkintakäytäntöön.²⁷¹

²⁶⁷ Viljanen 1999b, s. 157.

²⁶⁸ Viljanen 1999b, s. 158. Tällaisia oikeuksia ovat: syrjintäkielto (PL 6.2 §), kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (PL 7.2 §), kielto puuttua kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai riistää kenenkään vapautta mielivaltaisesti ja ilman laissa säädettyä perustetta (PL 7.3 §), taannehtivan rikoslain kielto ja muut rikosoikeudelliset laillisuusperiaatteen sisältämät kiellot (PL 8 §), kielto estää Suomen kansalaista saapumasta maahan sekä kielto karkottaa taikka luovuttaa tai siirtää Suomen kansalainen vastoin tahtoaan toiseen maahan (PL 9.3 §), kielto karkottaa, luovuttaa tai palauttaa ulkomaalainen, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (PL 9.4 §), kielto erottaa ketään työstä ilman laissa säädettyä perustetta (PL 18.3 §). Osa ehdottomistakin kielloista tosin jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa. Esimerkiksi kielto erottaa ketään työstä ilman laissa säädettyä perustetta jättää edelleen lainsäätäjälle liikkumavaraa. Esimerkiksi kielto erottaa ketään työstä ilman laissa säädettyä perustetta jättää eduskunnalle oikeuden lailla säätää hyväksyttävistä työsuhteen purkamis- ja irtisanomisperusteista.

²⁶⁹ Viljanen 1999b, s. 158–159.

²⁷⁰ HE 309/1993 vp, s. 15.

²⁷¹ Viljanen 2001 s. 37–38; Viljanen 1999b, s. 161–180.

Perusoikeusrajoitusten sallittavuus tulee ensisijassa ratkaistavaksi lainsäädäntövaiheessa. Perustuslakikontrollissa pyritään ratkaisemaan, kuinka pitkälle meneviä rajoituksia perusoikeuteen voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä hyväksytyllä lailla.²⁷²

5.1.4.1 Lakivaraukset

Osaan perusoikeussäännöksistä liittyy lakivaraus. Lakivarauksilla tarkoitetaan lausekkeita, jotka nimenomaisesti edellyttävät kyseisen perusoikeuden rajoittamisen tai sen käytön sääntelyn tapahtuvan lailla tai lain nojalla. Niiden tavoitteena saattaa ensinnäkin olla perustuslaissa tarkoitettun asian pidättäminen lain alaan. Tällä rajoitetaan eduskunnan valtaa lainsäätäjänä siirtää sille kuuluvaa norminantokompetenssia alemmalla säädöstasolla käytettäväksi. Toisesta näkökulmasta tarkasteltuna sillä rajoitetaan alemmanasteisen norminantajan toimivaltaa säännellä lakivarauksessa tarkoitetuista asioista.²⁷³

Toiseksi lakivaraus saattaa sisältää lainsäätäjälle osoitetun valtuutuksen säätää tavallisessa laissa perusoikeussäännöksessä tarkoitettua pääsäännöstä joiltakin osin poikkeavia säännöksiä. Valtuuttava lakivaraus on käsillä erityisesti silloin, kun perusoikeussäännöksessä käytetään ilmaisua ”laissa/lailta voidaan säätää”. Näin on esimerkiksi PL 12 §:n lakivarauksessa, jossa sananvapautta koskevasta pääsäännöstä voidaan lailla säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.²⁷⁴

Kolmanneksi lakivaraus voi rajoittaa lainsäätäjän toimivaltaa. Lakivarauksessa voidaan esimerkiksi määritellä, missä tarkoituksessa tai millaisissa olosuhteissa jotakin perusoikeutta voidaan lailla rajoittaa. Vastakohtaispäätelmällä voidaan tällöin johtaa kielto perusoikeuden rajoittamiseen lailla, jos lakivarauksessa rajoittamiselle säädetyt ehdot eivät täyty.²⁷⁵

Lakivaraus voi myös sisältää lainsäätäjälle asetetun toimeksiannon. Lakivaraus voi osoittaa, että jonkin asian yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Lakivaraus saattaa edellyttää, että

²⁷² Viljanen 1999b, s. 157–158.

²⁷³ Viljanen 1999b, s. 180–181.

²⁷⁴ Viljanen 1999b, s. 181.

²⁷⁵ Ibid.

perusoikeussäännöksessä säädetystä asiasta säädetään yksityiskohtaisemmin lailla, koska muussa tapauksessa sääntely voi jäädä aukolliseksi. Esimerkiksi PL 10.1 §:n sisältämä lakivaraus säättää, että henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Säännös viittaa tarpeeseen turvata lainsäädännöllisesti yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä.²⁷⁶

Lakivarauksia voidaan tarkastella myös jaottelulla yksinkertaisiin lakivarauksiin, kvalifioituihin lakivarauksiin ja sääntelyvarauksiin. Yksinkertaiset lakivaraukset valtuuttavat perusoikeuden rajoittamiseen lailla tai lain nojalla asettamatta lainsäätäjän harkinnalle mitään rajoittavaa kriteeriä. Tällaisia yksinkertaisia lakivarauksia sisältyi useisiin vuoden 1919 HM:n alkuperäisistä perusoikeussäännöksistä. Perusoikeus-uudistuksessa niiden käyttö torjuttiin, koska näin laajan valtuutuksen suovaa sääntelytapaa ei pidetty nykyaikaisen perusoikeussääntelyn vaatimusten mukaisena.²⁷⁷

Kvalifioidut eli yksilöidyt lakivaraukset sisältävät lainsäätäjälle myönnetyn perusoikeuden rajoittamisvaltuuden lisäksi kriteerejä, joilla lainsäätäjän harkintavaltaa rajoitetaan. Kriteereissä voidaan esimerkiksi määrätä, että perusoikeutta voidaan rajoittaa vain jonkin tietyn tarkoituksen toteuttamiseksi, sitoa rajoitus tiettyjen edellytysten täyttymiseen tai kieltää nimenomaisesti tietyt rajoittamisperusteet. Lakivarauksessa on voitu myös asettaa edellytykseksi rajoituksen välttämättömyys. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan kvalifioitujen lakivarausten tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstistä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen.²⁷⁸

Sääntelyvarauksilla tarkoitetaan lakiviittausta, jossa lainsäätäjää ei suoraan oikeuteta rajoittamaan perusoikeutta, vaan jossa viitataan lainsäätäjän tehtävään antaa perusoikeuden käyttöä koskevia tarkempia säännöksiä. Ajatuksena on se, että perustuslain perusoikeussäännös ei sellaisenaan riitä turvaamaan perusoikeutta käytännössä, vaan se edellyttää tuekseen muita lainsäädäntöjärjestelyjä. Jotta yksilö voi täysimääräisesti käyttää perusoikeuttaan, saatetaan tästä tarvita esimerkiksi organisaatio- ja menettelysäännöksiä. Sääntelyvaraus liittyy ajatukseen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määrittyy vasta

²⁷⁶ Viljanen 1999b, s. 181; HE 309/1993 vp, s. 53.

²⁷⁷ Viljanen 1999b, s. 182; HE 309/1993 vp, s. 14; PeVM 25/1994 vp, s. 4.

²⁷⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 5; Viljanen 1999b, s. 182–183.

perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäännöksen muodostaman kokonaisuuden pohjalta.²⁷⁹

5.1.4.2 Perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet

Perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnissa on saanut keskeisen aseman perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöönsä kirjaama perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten luettelo.²⁸⁰ Veli-Pekka Viljanen tiivistää valiokunnan esittämän luettelon seuraavalla tavalla:

1. *Lailla säätämisen vaatimus:* Rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin
2. *Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus:* Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.
3. *Rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimus:* Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
4. *Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus:* Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
5. *Suhteellisuusvaatimus:* Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoitusten taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.
6. *Oikeusturvavaatimus:* Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.
7. *Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus:* Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.²⁸¹

Perusoikeusrajoituksen on täytettävä samanaikaisesti kaikki yleisten rajoitusedellytysten luettelon asettamat vaatimukset, jotta lakiehdotus voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Luettelo ei toisaalta ole luonteeltaan tyhjentävä, vaan muillakin seikoilla saattaa olla merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen sisältämien perusoikeusrajoitusten sallittavuutta. Luettelo soveltuu sellaisenaan oikeuden muotoon kirjoitettujen

²⁷⁹ Viljanen 1999b, s. 184–185; PeVM 25/1994 vp, s. 5–6.

²⁸⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

²⁸¹ Viljanen 200,1 s. 37–38; Viljanen 1999b, s. 161–180.

perusoikeuksien rajoittamisen arviointiin. Se ei sen sijaan koske ehdottomiksi ja täsmällisiksi kielloiksi kirjoitettuja perusoikeussäännöksiä. Luetteloa voidaan niin ikään käyttää vain soveltuvin osin tilanteissa, joissa rajoitettava perusoikeus on kirjoitettu julkisen vallan turvaamis- ja edistämisvelvollisuuden muotoon.²⁸²

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitys korostuu silloin, kun perusoikeussäännökseen ei sisälly nimenomaista rajoittamiseen oikeuttavaa ja sille ehtoja asettavaa rajoituslauseketta eli lakivarausta. Rajoituksen sallittavuuden arviointi jää tällöin pelkästään yleisten rajoitusedellytysten varaan.²⁸³ Toisaalta silloinkin, kun perusoikeussäännökseen sisältyy esimerkiksi kvalifioitu lakivaraus, on perusoikeutta rajoitettaessa huolehdittava myöskin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisestä.²⁸⁴

5.1.4.3 Perusoikeuspoikkeukset

Perusoikeuksia voidaan joissain tilanteissa rajoittaa myös poikkeuslaeilla. Tällaiset perusoikeuspoikkeukset rajoittavat perusoikeutta tai puuttuvat siihen laajemmalti kuin perustuslaki sallii tavallisella lailla tehtäväksi. Nämä lähtökohtaisesti kielletyt rajoitukset voidaan toteuttaa poikkeuslailla eli säätämällä niistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyllä lailla muuttamatta samalla perustuslain tekstiä. Perusoikeuspoikkeamien on oltava PL 73 §:n edellyttämällä tavalla rajattuja. Perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttäminen poistaa perusoikeuspoikkeuksen muodollisen perustuslainvastaisuuden, mutta sisällöllinen ristiriita perusoikeussäännökseen nähden jää edelleen olemaan.²⁸⁵ Poikkeuslakimenettelyn käyttö ei oikeuta puuttumaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen.²⁸⁶

Lainsäädäntövaiheen perusoikeusarvioinnissa ei ole enää aikaisempaan tapaan ratkaisevaa pelkkä lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksen valinta. Lähtökohdaksi on päinvastoin muodostunut se, että poikkeuslakimahdollisuutta ei normaalioloissa käytettäisi lakeihin, joissa perusoikeuspoikkeaman tarve nousee puhtaasti kansallisista tarpeista. Tästä

²⁸² Viljanen 1999b, s. 164.

²⁸³ Viljanen 1999b, s. 165.

²⁸⁴ Viljanen 1999b, s. 184.

²⁸⁵ Viljanen 1999b, s. 160.

²⁸⁶ HE 1/1998 vp, s. 125.

lähtökohdasta voidaan kuitenkin poiketa, jos poikkeuslakimenettelyn käyttöön on poikkeuksellisia ja yksittäisessä tapauksessa erittäin painavia syitä. Poikkeuslakiin turvautumisen asemesta lakiehdotusta tulisi joko muuttaa niin, että ristiriita tai ongelma perusoikeussäännökseen nähden poistuu, tai sitten lain säätämisestä on luovuttava.²⁸⁷

Perustuslakivaliokunnan mukaan uusien, puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä tulee välttää. Valiokunnan kannan mukaan poikkeuslakimenettelyyn tulee ryhtyä vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Poikkeuslain käyttöala on näin ollen kaventunut lähinnä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseen.²⁸⁸

Samaa perusoikeuksien välttämisen periaatetta korostetaan myös perustuslain esitöissä. Niiden mukaan 73 §:n säännöksen lähtökohtana on, että poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi. Siten mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen väliltä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin sen asemesta, että lakiehdotus toteutettaisiin sellaisenaan poikkeuslakina. Jos poikkeuslain säätäminen osoittautuisi välttämättömäksi, tulisi poikkeus rajata vain välttämättömään kirjoittamalla se mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi. Samalla on hallituksen esityksen mukaan harkittava, voitaisiinko poikkeuksen voimassaoloa ajallisesti rajoittaa.²⁸⁹

Perustuslain 73 §:n mukaan perustuslaista tehtävien poikkeusten tulee olla aina luonteeltaan ”rajattuja”. Ilmais ”rajattu poikkeus” viittaa perustelujen mukaan ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen. Perusteluissa korostetaan, että poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi. Siten mahdolliset ristiriitaisuudet perustuslain ja lakiehdotusten välillä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin sen asemesta, että lakiehdotus toteutettaisiin sellaisenaan poikkeuslakina. Lisäksi jos poikkeuslain säätäminen osoittautuisi

²⁸⁷ Ks. Viljanen 2001, s. 7.

²⁸⁸ PeVM 10/1998 vp, s. 22–23.

²⁸⁹ HE 1/1998 vp, s. 125.

välttämättömäksi, tulisi poikkeus rajata vain välttämättömään kirjoittamalla se mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi. Samalla tulisi harkita, voitaisiinko poikkeuksen olemassaoloa ajallisesti rajoittaa.

Perustuslain 23 §:ssä säädetään perusoikeuksista tehtävistä tilapäisistä poikkeuksista. Säännöksen mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Säännöksen tarkoittamat tilapäiset poikkeukset ovat pidemmälle meneviä perusoikeusrajoituksia kuin normaalioloissa on tavallisella lailla mahdollista. Säännöksessä tarkoitetuissa poikkeusoloissa on kuitenkin mahdollistettu tällaisten poikkeusten tekeminen tilapäisesti säätämällä siitä lailla. Kyse on sellaisista perusoikeuksiin kajoamisista, että ne normaalitilanteessa olisivat toteutettavissa ainoastaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.²⁹⁰

5.2 Muut säädösvalvonnan kohteena olevat asiat

Säädösvalvonta koskee periaatteessa kaikkia perustuslain säännöksiä. Perusoikeussäännösten lisäksi muita ristiriidoille erityisen alttiita säännöksiä on vaikea ennakoivasti eritellä. Tällaisina saattaisivat tulla kyseeseen lähinnä tilanteet, joissa lainsäätäjä ylittää toimivaltansa rajat. Esimerkki tällaisesta toimesta on yksittäistapausta koskeva laki (*lex in casu*), joka tosiasiallisesti on tuomiovallan käyttöä ja kuuluu siten asiassa toimivaltaisen tuomioistuimen tehtäväksi. Eduskunta voi myös loukata lainsäädäntötoimellaan Ahvenanmaan itsehallintolakia pyrkimällä säätämään maakuntaa sitovasti asiasta, joka kuuluu maakunnan oman lainsäädäntötoimivallan piiriin.²⁹¹ Perustuslain valmisteluaineistossa tuodaan esiin myös lainsäädäntövallan delegointiin (PL 80 §) liittyvät norminantajan toimivallan ylitystilanteet.²⁹²

²⁹⁰ Viljanen 1999b, s. 160–161.

²⁹¹ Jyränki 2000b, s. 263. Ahvenanmaan itsehallintoa sääntelevien lakien säädöshierarkkisen ja muunkin yksityiskohtaisen tarkastelun olen joutunut rajaamaan pois tutkielmasta. Tyydyn tässä vain viittaamaan teokseen Jyränki 2000a passim.

²⁹² HE 1/1998 vp, s. 163. Lainsäädäntövallan delegointiin liittyvä säädöshierarkkinen ja muu lähempi tarkastelu on jouduttu tässä rajaamaan pois.

5.3 Johtopäätöksiä

Säädösvalvonnan kohteena olevat kysymykset näyttävät pääosiltaan olevan perusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Perusoikeusajattelun ja –sääntelyn muuttaminen maassamme on uudistanut merkittävästi valvonnan kohteena olevien perusoikeuksien säädöspohjaa ja yleisiä oppeja. Maassamme on nyt voimassa ajantasaistettu, kattava ja sitova perusoikeusnormisto. Säännösten on tarkoitus ilmentää perustavanlaatuisia demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion periaatteiden varaan rakentuvan valtion arvoja.

Perusoikeusjärjestelmän käytännön toteutumisesta vastuullisimpana tahona on pidettävä eduskuntaa. Siksi myös eduskuntakäsittelyn aikana tai välittömästi sen yhteydessä tapahtuvat säädösvalvonnalliset toimet ovat keskeisimmässä asemassa suomalaisessa perusoikeuksien turvaamiseen tähtäävässä järjestelmässä. Tärkein väylä perusoikeuksien yhteiskunnan läpäisevälle vaikutukselle on se, että ne otetaan täysimääräisesti huomioon, kun niitä konkretisoivaa lainsäädäntöä valmistellaan ja käsitellään lainsäädäntöelimissä. Näin on siitäkkin huolimatta, että perusoikeuksien suoraa vaikutusta, soveltuvuutta tuomioistuimissa ja kansalaisten mahdollisuutta vedota suoraan perusoikeussäännöksiin on lisätty.

Säädösvalvonnan tavoitteeksi on uudistuksen pohjalta yhä selkeämmin noussut perusoikeuksien aineellisen toteutumisen turvaaminen aiemman lakien säätämisyjärjestyksen muodollisen oikeellisuuden tarkkaamisen asemesta. Säädösvalvonnan haasteena on perusoikeusrajoitusten asianmukaisuuden seurannan lisäksi myös lainsäätäjään kohdistuvien positiivisten toimintavelvoitteiden arviointi. Käytännössä oikeudellinen säädösvalvonta keskittyy voittopuolisesti kuitenkin edelleen ensin mainittujen kysymysten arviointiin jälkimmäisten jäädessä enemmän puoluepoliittisiksi kysymyksiksi.

Säädösvalvonnassa on kiinnitettävä huomiota perusoikeuksia konkretisoivassa lainsäädännössä esiintyvän perusoikeuksien rajoittamisen asianmukaisuuteen. Arvioinnissa nousevat keskeisiksi eri perusoikeussäännöksiin liittyvät lakivaraukset, perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet ja pyrkimys poikkeuslakien välttämiseen perusoikeuskysymyksissä. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten systematisoiminen on selkeyttänyt säädösvalvontaelinten tehtäväkenttää.

Perusoikeuksien eriasteinen sitovuus ja osin myös niille kulloinkin annettavan normatiivisen merkityksen riippuvaisuus niiden tulkitsijasta ovat omiaan korostamaan säädösvalvonnan merkitystä ja tarvetta. Aktiiviset ja perusoikeuksiin argumentointinsa nojaavat säädösvalvontatavat turvaavat perusoikeuksien konkretisoitumisen lainsäädännössä ja luovat siten perusoikeusjärjestelmälle uskottavuutta. Säädösvalvontajärjestelmän on toimittava siten, että se takaa perusoikeuksien olevan todellisesti yhteiskunnan perusarvoja, ja että eriasteinen norminanto- ja oikeudellinen ratkaisutoiminta on linjassa perusoikeuksien kanssa.

6. Uudistettu säädösvalvontajärjestelmä käytännössä

6.1 Arvioita säädösvalvontajärjestelmän toimivuudesta

Uuden perustuslain säädösvalvontajärjestelmän toimivuutta koskevat systemaattiset tutkimukset ovat vielä vähäisiä. Joitain arvioita on kuitenkin esitetty Veli-Pekka Viljasen väitöskirjassa.²⁹³ Olen myös pystynyt hyödyntämään aivan tutkielman teon loppusuoralla ilmestyneen perustuslain seurantatyöryhmän mietinnössä²⁹⁴ esitettyjä arvioita.

Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnössä arvioitiin muun ohella lakien perustuslainmukaisuuden arviointijärjestelmään tehtyjä muutoksia. Työryhmä kiinnitti arvioissaan huomiota perustuslain 74 §:ään, jonka tarkoituksena on ilmaista perustuslakivaliokunnan keskeinen asema perustuslakien noudattamisen valvojana lakien säätämisvaiheessa. Työryhmä arvioi erityisesti PL 106 §:n säännöstä perustuslain etusijasta.²⁹⁵

Työryhmä katsoi, että lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelyihin perustuslakiuudistuksessa tehdyt muutokset ovat osoittautuneet hyviksi ainakin tähän asti kertyneiden kokemusten valossa. Lakien perustuslainmukaisuuden painopiste on edelleen selvästi siinä ennakkovalvonnassa, jossa eduskunnan perustuslakivaliokunta tutkii lakiehdotusten sopusointua perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunta on uudistuksessa säilyttänyt vanhan asemansa perustuslain keskeisenä tulkinta-auktoriteettina.²⁹⁶

Työryhmän mukaan huolille etusijasäännöksen haitallisista vaikutuksista lainsäätäjän ja tuomioistuinten toimivallanjakoon ja demokratiaan ei löydy katetta valtiokäytännöistä. Lainsäätäjän ja tuomioistuinten välillä ei ole voitu havaita ”kilpailua” konflikteista puhumattakaan niissä tilanteissa, joissa perustuslakivaliokunta yhtäältä tutkii lakien sopusointua perustuslain kanssa lain säätämisvaiheessa, kun taas tuomioistuimet tulkitsevat ja soveltavat perustuslakia ja lakeja yksittäisissä oikeustapauksissa. Erikoistapauksena on

²⁹³ Viljanen 2001

²⁹⁴ Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta 2002

²⁹⁵ Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta 2002, s. 66–69.

²⁹⁶ Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta 2002, s. 67.

kuitenkin ollut niin sanotun arpajaislain vahvistamisvaiheessa perustuslakivaliokunnan ja korkeimman oikeuden välille syntynyt näkemysero.²⁹⁷

Työryhmän mukaan tuomioistuimissa ei ole toistaiseksi tehty yhtään ratkaisua, jossa lain säännös olisi jätetty soveltamatta ilmeisen ristiriitaisena perustuslain kanssa PL 106 §:n nojalla. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on tosin yksi ratkaisu, johon sisältyi viittaus PL 106 §:ään. Ratkaisussa tuomioistuin kuitenkin katsoi nimenomaisesti, että säännöksestä ei syntynyt estettä lain säännöksen soveltamiselle käsiteltävänä olevassa tapauksessa (KHO 11.9.2001, taltio 2122). Lisäksi viittauksia perustuslain 106 §:ään löytyy tuomioistuinten ulkopuolelta. Perustuslakivaliokunta tukeutui osaltaan PL 106 §:ään, kun valiokunta arvioi lakeja säädettäessä tapahtuvaan säätämisyjärjestyksen valvontaan liittyviä toimivaltakysymyksiä arpajaislakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 31/2001vp).²⁹⁸

Työryhmä katsoo, että PL 106 §:n jääminen ainakin toistaiseksi soveltamatta tuomioistuimissa ei ole yllättävää, eikä myöskään kerro ongelmista perustuslain toteutumisessa tuomioistuintoiminnassa. Lakien perustuslainmukaisuus pyritään ensinnäkin varmistamaan jo säätämisyvaiheissa. Jo perustuslakiuudistuksen esitöissä myös ennakoitiin, että tuomioistuimet voivat yleensä poistaa esille tulevat jännitteet lain säännösten ja perustuslain väliltä lakien perustuslainmukaisella tulkinnalla. Näin ollen sellaiset ratkaisutilanteet, joissa olisi ”ilmeinen” ristiriita perustuslain ja lain säännöksen välillä, ovat ylipäätään äärimmäisen poikkeuksellisia.²⁹⁹

Työryhmän mietinnön mukaan PL 106 §:n soveltamatta jättäminen tuomioistuimissa ei myöskään merkitse sitä, että perustuslain säännökset olisivat jääneet merkityksettömiksi tuomioistuinten toiminnassa. Perustuslain säännökset ja erityisesti perusoikeudet saavat jatkuvasti enemmän merkitystä tuomioistuinten toiminnassa. Oikeuskäytäntöön sisältyy viime vuosilta varsin runsaasti ratkaisuja, joissa tuomioistuimet ovat tavalla tai toisella tukeutuneet perustuslain säännöksiin ja varsinkin perusoikeussäännöksiin lainkäyttöraatkaisujensa perusteina.³⁰⁰

²⁹⁷ Ibid.

²⁹⁸ Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta 2002, s. 67.

²⁹⁹ Ibid.

³⁰⁰ Ibid.

6.2 Perusoikeudet säädösvalvontakäytännössä

Perusoikeudet ovat saaneet korostuneen aseman perustuslakivaliokunnan käytännössä. Esimerkiksi Veli-Pekka Viljanen on väitöstutkimuksessaan pannut merkille perustuslakivaliokunnan lisääntyneen aktiivisuuden perusoikeuskysymysten valvonnassa. Hänen mukaansa perusoikeuksien soveltamisen intensiteetti on lainsäätämisvaiheessa kokonaan toisella tasolla kuin esimerkiksi vielä 1980-luvun lopulla:

Esimerkiksi vuoden 1968 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta antoi yhteensä 6 lausuntoa lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Näistä 3 koski perusoikeuksia, tuolloin yksinomaan omaisuudensuojaa. Kymmenen vuotta myöhemmin, vuoden 1978 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta antoi 12 lausuntoa, joista 6 käsitteli perusoikeuksia – – Vielä vuoden 1988 valtiopäivillä perustuslakivaliokunnan lausuntojen kokonaismäärä oli vain 8, joista perusoikeuslausuntoja oli 5 – –

Perusoikeusuudistuksen jälkeen tilanne on radikaalisti muuttunut: vuoden 1998 valtiopäivillä perustuslakivaliokunnan lausuntojen kokonaismäärä nousi 52:een, joista perusoikeuksia tarkasteltiin 39 lausunnossa. Valtaosa HM II luvussa turvatuista perusoikeuksista tuli ainakin maininnalla esiin lausunnoissa.³⁰¹

Viljasen tutkimuksen mukaan perusoikeuksien soveltamistilanteet ovat myös olennaisesti monipuolistuneet. Aiemmin perustuslakivaliokunnan perusoikeusarvion tyyppitapauksena voitiin pitää lakiehdotuksia, joilla rajoitettiin omistajan käyttövapautta omaisuuteensa tai joilla puututtiin taannehtivasti aikaisemman lain aikana syntyneisiin yksityisoikeudellisiin sopimussuhteisiin. Perusoikeusuudistuksen jälkeen tällaista tyyppitilannetta ei voida esittää. Tämä on Viljasen mukaan osittain yhteydessä perusoikeussäännösten aineellisen alan laajentumiseen erityisesti TSS-oikeuksien (PL 16, 18 ja 19 §) ja ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) suuntaan.³⁰²

Perusoikeussuojan voidaan Viljasen tavoin todeta alkaneen kehittyä puhtaasti muodollisesta menettelysuojusta aineellisen suojan suuntaan. Havainto on merkittävä, sillä muodollisen menettelysuojan merkitystä yksilön kannalta voidaan pitää yksilön kannalta varsin näennäisenä. Viljanen luonnehtii tutkimuksessaan, että lainsäätämisvaiheen

³⁰¹ Viljanen 2001, s. 4–5.

³⁰² Viljanen 2001, s. 5–6.

perusoikeusvalvonta on alkanut toimia todellisuudessa yksilön oikeuksia vahvistavasti, perusoikeusjärjestelmän hengen mukaisesti.³⁰³

Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeisessä käytännössään varsin systemaattisesti alistanut käsiteltävänään olevat perusoikeusrajoituksia sisältävät lakiehdotukset kehittämäänsä perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden testiin. Viljasen mukaan voidaankin yleisesti arvioida, että lakiehdotuksiin kohdistuva perusoikeusvalvonta on tullut testin omaksumisen myötä huomattavasti aikaisempaa kattavammaksi ja monipuolisemmaksi.³⁰⁴

Myös perustuslain seurantatyöryhmä on kiinnittänyt huomiota samaan. Työryhmän mietinnön mukaan perustuslakivaliokunnan säädösvalvontakäytännössä on viitattu varsin kattavasti kaikkiin perusoikeuksien yleisiin rajoitusperiaatteisiin:

Perustuslakivaliokunnan listan mukaan yleisiin rajoittamista koskeviin vaatimuksiin kuuluu ensinnäkin vaatimus, jonka mukaan perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tämä sääntelyn muodollista tasoa koskeva vaatimus on kiinteässä yhteydessä siihen aineelliseen vaatimukseen, jonka mukaan rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee siis ilmetä laista. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on varsin usein kiinnitetty huomiota perusoikeusrajoitusten riittävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten toteuttamiseen (esim. PeVL 24/2002 vp, PeVL 19/2002 vp ja PeVL 14/2002 vp). Vain harvoin valiokunta on käytännössään viitannut pelkästään aiotun säädöstason virheellisyyteen perusoikeusjärjestelmän kannalta (esim. PeVL 15/2002 vp). On kuitenkin huomattava, että kysymys säädöstasosta on kiinteässä yhteydessä perustuslain 80 §:n § momenttiin, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Viimeksi mainittu viittaus kattaa muun muassa perusoikeusjärjestelmän lakivaraukset. Näin ollen kysymys oikeasta säädöstasosta tulee usein esille myös valtuutussäännösten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevan vaatimuksen muodossa. – –

Perustuslakivaliokunnan esittämän listan kolmannen kohdan mukaan perusoikeuksien rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoitusperusteiden tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Tässä arvioinnissa merkitystä voi valiokunnan mukaan olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perustuslakivaliokunnan käytännössä voidaan havaita, että rajoitusperustetta voidaan

³⁰³ Viljanen 2001, s. 7–9.

³⁰⁴ Viljanen 1999b, s. 164–165.

pitää hyväksyttävänä joko sen vuoksi, että se voidaan kiinnittää perusoikeusjärjestelmän sisällä johonkin toiseen perusoikeuteen (esim. PeVL 19/2002 vp, PeVL 12/2002 vp ja PeVL 9/2002 vp), tai sen vuoksi, että rajoitusperustetta voidaan pitää muutoin yhteiskunnallisesti yleisesti hyväksyttävänä (esim. PeVL 24/2002 vp, PeVL 14/2002 vp ja PeVL 11/2002 vp, vrt. PeVL 19/2002 vp). Niin ikään perustuslakivaliokunta on hyvin usein korostanut, että rajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Toisin sanoen niiden tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (esim. PeVL 26/2002 vp, PeVL 24/2002 vp ja PeVL 19/2002 vp).

Tavallisella lailla ei kuitenkaan koskaan voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Myös tähän periaatteeseen perustuslakivaliokunta on joissakin lausunnoissaan viitannut (esim. PeVL 19/2002 vp ja PeVL 14/2002 vp). Myös oikeusturvajärjestelyjen tulee olla kunnossa. Tämän vaatimuksen tarkastelu yhdistyy kuitenkin käytännössä tavallisesti kysymykseen perustuslain 21 §:n vaatimusten täyttymisestä (esim. PeVL 34/2001 vp).

Selvää on, että perusoikeuden rajoitus ei saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa, koska tällöin Suomi rikkoisi näitä velvoitteitaan. Perusoikeusuudistuksen yhtenä tarkoituksena oli lähentää Suomen perusoikeusjärjestelmää kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin myös aineellisesti. Perustuslakivaliokunnan käytännössä onkin varsin poikkeuksellista, että herää kysymys sääntelyn yhteensopivuudesta kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteen kanssa (esim. PeVL 59/2001 vp).³⁰⁵

Viljasen tutkimuksen mukaan perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeen noudattanut hyvin systemaattisesti myös poikkeuslakien välttämisen periaatetta. Valiokunta ei ole kannanotoissaan rajoittunut säätämisyjärjestyskannanoton esittämiseen vaan havaitut valtiosääntöoikeudelliset ongelmat on ensisijaisesti pyritty korjaamaan ehdottamalla lakiehdotukseen muutoksia. Näiden muutosten tarkoituksena on se, että perusoikeuksia koskeva loukkaus poistuisi ja lakiehdotus siten voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.³⁰⁶

Perusoikeuskysymykset eivät ole aktualisoituneet tuomioistuimissa sille asteelle, että PL 106 § säännöstä perustuslain etusijasta oli sovellettu. Toisaalta säännös on yhdessä muuttuneen perusoikeuskäsityksen ja –sääntelyn kanssa selvästi merkinnyt perusoikeuksien merkityksen lisääntymistä tuomioistuimissa. Tämä näkyy myös esimerkiksi ylimpien tuomioistuinten toiminnassa viitattu lisääntyvässä määrin perusoikeuksiin:

³⁰⁵ Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta 2002, s. 26–27.

³⁰⁶ Ks. Viljanen 2001, s. 8.

Perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen annetuissa julkaistuissa korkeimman oikeuden ratkaisuissa on ainakin 27 tapauksessa viitattu enemmän tai vähemmän yksilöidysti perustuslain (tai sitä edeltäneen hallitusmuodon) perusoikeussäännöksiin. Näistä viittauksista tosin kahdeksan sisältyy vain eri mieltä olleen jäsenen lausuntoon tai esittelijän mietintöön. Suurin osa viittauksista kohdistui oikeusturvaa koskevaan perustuslain 21 §:ään tai sitä edeltäneeseen hallitusmuodon 16 §:ään (ks. esim. KKO 2002:28, KKO 2001:112, KKO 1998:90 ja KKO 1996:124). Etenkin näissä tapauksissa on usein viitattu myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Muut viittaukset kohdistuivat useimmiten henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta turvaavaan perustuslain 7 §:n 3 momenttiin (ks. esim. KKO 2001:90, KKO 2000:119 ja KKO 1999:50) tai perustuslain 8 §:n rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevaan säännökseen (ks. esim. KKO 2000:52 ja KKO 1998:159).

Vastaavasti korkeimman hallinto-oikeuden julkaistussa oikeuskäytännössä on perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen viitattu perusoikeussäännöksiin ainakin 28 tapauksessa. Selvästi eniten on viitattu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen tai sen ilmentämään yhdenvertaisuusperiaatteeseen (ks. esim. KHO 2001:50, KHO 1998:78 ja KHO 1998:53). Lukuisia viittauksia on myös perustuslain 18 §:n 3 momenttiin, jossa kielletään erottamasta ketään ilman lakiin perustuvaa syytä (ks. esim. KHO 11.9.2001 taltio 2122, KHO 1997:128 ja KHO 1997:11). Myös perustuslain 21 §:stä on ratkaisuissa useita mainintoja (ks. esim. KHO 1999:80, KHO 1999:79 ja KHO 1998:16). Euroopan ihmisoikeussopimukseen korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä on viitattu muun muassa arvioitaessa valituskiellon soveltamista.³⁰⁷

Mietinnön mukaan perusoikeudet ovat saaneet kasvavaa merkitystä myös muiden viranomaisten toiminnassa. Työryhmä toteaa, että perusoikeusuudistuksen tavoitteet ovat perustuslakivaliokunnan käytännön ja tuomioistuinten ratkaisujen valossa toteutuneet hyvin.³⁰⁸

6.3 Kuka sanoo viimeisen sanan ennakkolisessä säädösvalvonnassa: tapaus arpajaislaki

6.3.1 Aluksi

Perustuslakivaliokunnan aseman lakien perustuslainmukaisuuden tutkinnan arvovaltaisimpana ja keskeisimpänä toimijana pitäisi edellä esitetyn perusteella olla selviö. Vuonna 2001 tapahtunut säädösvalvonnankin kannalta mielenkiintoinen tapahtumasarja

³⁰⁷ Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta 2002, s. 28.

³⁰⁸ Ibid.

tarjoaa kuitenkin tähän hankalasti sovitettavissa olevan näkökulman. Kyse on arpajaislain ja siihen liittyneiden lakien³⁰⁹ vahvistamiseen liittyneistä tapahtumista. Tapahtumissa ilmenevä problematiikka kuuluu aineellisilta osiltaan tämän tutkielman rajausten ulkopuolelle. Se on kuitenkin esimerkki uuden perustuslain voimassa ollessa tapahtuneesta säädöshierarkian valvontaan liittyvästä tilanteesta, jolla saattaa myös olla periaatteellista merkitystä perustuslakivaliokunnan tosiasiallisen aseman kannalta. Tapauksen taustaksi on siten syytä hahmotella Ahvenanmaan erityisasemaa koskevan lainsäädännön peruspiirteitä. Tapauksessa on kyse Ahvenanmaan perussäädösten (IHL ja MHL) ja tavallisen lain välisen ristiriidan ennakkolisesta tarkastelusta. Perustuslakivaliokunnan aseman kannalta tilanne on rinnasteinen lakien perustuslainmukaisuuden tutkintaan. Perustuslakivaliokunnan tehtäviin kuuluu nimittäin pitkäaikaisen käytännön perusteella kiistattomasti myös sen tarkastaminen, että Ahvenanmaalla sovellettavaksi tarkoitettu lakiehdotus on Ahvenanmaan perussäädösten mukainen.³¹⁰

Ahvenanmaan itsehallinnolla on perustansa perustuslaissa, jonka 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. PL 75 §:ssä säädetään lisäksi Ahvenanmaan erityislaeista seuraavasti: ”Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään.”

Ahvenanmaan itsehallintolait rinnastuvat säädöshierarkkiselta asemaltaan lähinnä perustuslakiin.³¹¹ IHL:n kanssa ristiriidassa olevan lain erityisestä säätämisyjärjestyksestä säädetään itsehallintolain 69 §:n 1 momentissa. Sen mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota tai siihen voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja

³⁰⁹ Esitykseen liittyivät arpajaislain lisäksi seuraavat lait: laki arpajaisverolain muuttamisesta, laki rahankeräyslain muuttamisesta, laki viihdelaitelain muuttamisesta, laki rikoslain 17 luvun muuttamisesta, laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta, laki näkövammaisten kirjastosta annetun lain 5 a §:n muuttamisesta ja laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä.

³¹⁰ Jyränki 2000a, s. 41–42.

³¹¹ Itse asiassa niiden normihierarkkista statusta voidaan tiettyssä mielessä pitää perustuslakiakin korkeampana. Ahvenanmaan perussäädösten muuttaminen, kumoaminen, selittäminen ja niistä poikkeaminen edellyttävät, paitsi perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä eduskunnassa, myös Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta. (IHL 69 § ja MHL 14 §)Kysymys ei ole aivan näin yksinkertainen, mutta aiheen syvällisempi käsittely on tässä yhteydessä sivuutettava. Ks. Jyränki 2000a, s. 21–26.

maakunnan yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

6.3.2 Lakiehdotusten käsittelyn vaiheet

Arpajaislain ja siihen liittyvien lakien³¹² käsittely tuli eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä HE 197/1999. Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä lausunnot PeVL 23/2000 vp ja PeVL 22.2001 vp, joiden pohjalta lakiehdotus käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä eduskunnassa.³¹³

Tasavallan presidentti päätti 13.6.2001, että hän pyytää ennen lakien vahvistamista perustuslain 77 §:n nojalla korkeimman oikeuden lausunnon eduskunnan hyväksymän arpajaislain 5 §:n 2 ja 3 momentin³¹⁴ yhteensopivuudesta Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon kanssa. Korkein oikeus totesi 30.8.2001 antamassaan lausunnossa (nro 1625) yksimielisesti, että eduskunnan hyväksymän arpajaislain 5 §:n 2 ja 3 momentti eivät ole sopuossuussa Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisen valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon kanssa.³¹⁵ Korkeimman oikeuden kannasta seurasi, että arpajaislain säätämisessä olisi pitänyt soveltaa IHL 69.1 §:n mukaista säätämisyjärjestystä, eikä siis tavallista lain säätämisyjärjestystä, kuten perustuslakivaliokunta oli lausunnoissaan katsonut.

³¹² HE 197/1999 vp, EV 91/2001 vp.

³¹³ EV 91/2001 vp.

³¹⁴ Kiistanalaiset arpajaislain 5 §:n momentit kuuluivat seuraavasti: ”Arpajaisia puhelimen, internetin tai muun niihin verrattavan tietoteknisen sovelluksen välityksellä Ahvenanmaan maakunnassa toimeenpanevan on huolehdittava siitä, että valtakunnan alueella pysyvästi asuva henkilö ei voi täällä osallistua tällaisiin arpajaisiin.” (2 mom.) ja ”Ahvenanmaan lääninhallitus voi sisäasiainministeriön esityksestä määrätä 2 momentissa säädettyä velvollisuutta rikkovan täyttämään velvollisuutensa sekä asettaa määräyksen tehosteeksi uhkasakon.” (3 mom.).

³¹⁵ Korkein oikeus totesi lausunnossaan seuraavaa: ”Korkein oikeus katsoo, että eduskunnan hyväksymän arpajaislain 5 §:n 2 momentti ei ole sopuossuussa Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisen valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon kanssa, koska siinä valtakunnan lainsäädännöllä kohdistettaisiin maakunnassa kotipaikan omaavan arpajaistoiminnan harjoittajaan maakunnan toimivallanjaon piiriin kuuluvaa toimintaa koskeva, siellä toimeenpantava velvoite, ja että eduskunnan hyväksymän arpajaislain 5 §:n 3 momentti ei ole sopuossuussa Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisen valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon kanssa, koska sen mukaan valtakunnan viranomaisella olisi oikeus kohdistaa maakunnassa kotipaikan omaavaan arpajaistoiminnan harjoittajaan hallinnollisia pakkokeinoja 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua velvoitetta rikottaessa, vaikka kysymys on maakunnan toimivallanjaon ja siten myös maakunnan hallintoviranomaisten toimivallanjaon piiriin kuuluvasta asiasta.”

Valtioneuvosto päätti 6.9.2001, että se peruuttaa presidentille edellä mainittuja eduskunnan hyväksymiä lakeja koskevan vahvistamisesityksensä. Samalla se päätti esittää, että tasavallan presidentti jättäisi lait vahvistamatta. Valtioneuvoston oikeuskanslerilla oli tapahtumien käsittelyvaiheissa tärkeä asiantuntijarooli.³¹⁶

Presidentti päätti, korkeimman oikeuden ja valtioneuvoston kantaa seuraten, jättää lain vahvistamatta. Tämän jälkeen lait palautuivat perustuslain 77 §:n 2 momentin mukaisesti eduskuntaan uudelleen käsiteltäviksi. Lait lähetettiin lausunnon laatimista varten perustuslakivaliokuntaan³¹⁷ ja mietinnön valmistamista varten hallintovaliokuntaan³¹⁸.

Perustuslakivaliokunta totesi hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että eduskunta voi hyväksyä vahvistamatta jääneen arpajaislain muutoksitta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ottaen huomioon varsinkin perustuslain 74 § ja 106 §:n normikokonaisuuden niitä koskevine esitöineen, korkeimman oikeuden lain vahvistamisvaiheessa tasavallan presidentille antama lausunto ei sido eduskuntaa. Valiokunta katsoi myös, että perustuslakivaliokunta ratkaisee eduskuntatyössä, onko eduskuntaan palautunut arpajaislaki sopuoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa. Hallintovaliokunta esitti, että vahvistamatta jääneinä palautuneet lait hyväksytään asiasisällöltään muuttamattomina lakien voimaantulosäännöksiä lukuun ottamatta. Samalla valiokunta kuitenkin totesi, että arpajaislain 5 §:n 2 ja 3 momentin säännökset muodostavat poikkeuksen laissa alunperin omaksutusta välineneutraliteetin periaatteesta. Lain tulee kuitenkin alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti olla välineneutraali. Tämän vuoksi lain 5 §:n 2 ja 3 momentin säännökset oli valiokunnan kannan mukaan syytä kumota tai muuttaa kiireellisesti jo ennen lain voimaantuloa.³¹⁹

Eduskunta hyväksyi arpajaislain 26.10.2001 perustuslain 78 §:n mukaisesti äänten enemmistöllä ja määräsi lain tulemaan voimaan 1.1.2002.³²⁰ Eduskunta kumosi arpajaislain kiistanalaiset 5 §:n 2 ja 3 momentit erillisessä hallituksen esityksessä³²¹ esitetyllä tavalla. Tasavallan presidentti vahvisti 21.12.2001 lainmuutoksen ja kiistanalaiset momentit

³¹⁶ Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2001, s. 28–29.

³¹⁷ PeVL 36/2001 vp.

³¹⁸ HaVM 15/2001 vp.

³¹⁹ HaVM 15/2001 vp.

³²⁰ EK 23/2001 vp.

³²¹ HE 211/2001 vp.

kumoava laki tuli voimaan 1.1.2002 samanaikaisesti arpajaislain ja siihen liittyvien lakien kanssa.

6.3.3 Arviointia

Johtopäätökset tapauksesta on tehtävä erittäin varoen. Arpajaislain vahvistamisessa esille tullutta tilannetta on monestakin syystä pidettävä erikoistapauksena. Tapauksessa ei ensinnäkään ollut kyse lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan tyyppitilanteesta, jossa perustuslakivaliokunta ottaa kantaa lakiehdotuksen yhteensopivuuteen perustuslain kanssa. Arvioinnin kohteena oli sen sijaan lakiehdotuksen suhde Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja sen säännöksiin toimivallanjaosta valtakunnan ja maakunnan välillä.³²²

Perustuslain seurantatyöryhmä on kiinnittänyt huomiota siihen, että tapauksessa korkein oikeus toimi tuomioistuimelle epätyypillisessä roolissa. Taustana tälle on korkeimman oikeuden erityisrooli Ahvenanmaan itsehallintoa koskevissa lainsäädäntöasioissa³²³ ja erityisesti se, että korkeimman oikeuden lausunnossa ei ollut kyse säädosvalvonnasta yksittäisen oikeusjutun tasolla. Korkein oikeus toimi tuomioistuimelle epätavallisessa roolissa, jossa se arvioi arpajaislain yhteensopivuutta Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa samalla yleisellä tasolla (*in abstracto*) ja siis irrallaan yksittäisestä oikeusjutusta, aivan kuten perustuslakivaliokuntakin. Perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten säädosvalvontaroolissa yleensä olevaa peruseroa yhtäältä valvonnan yleisyyden/yksittäistapauksellisuuden ja toisaalta ennakkollisuuden/jälkikäteisyyden välillä ei tapauksessa ilmennyt. Näin tapauksessa oli työryhmän mukaan jo lähtökohtaisesti aineksia siihen, että perustuslakivaliokunta ja korkein oikeus voisivat ajautua erilaisiin näkemyksiin arpajaislakiehdotuksen sopusoinnusta IHL:n kanssa.³²⁴

Työryhmä kiinnitti huomiota myös siihen, että tapauksessa aktualisoituneen PL 77.1 §:n mukaisen presidentin mahdollisuuden pyytää lain vahvistamisvaiheessa lausuntoa korkeimmilta oikeuksilta käyttö on käytännössä erittäin harvinaista. Tämä näkökohta lisää osaltaan tapahtuneen poikkeuksellisuutta.³²⁵

³²² Ks. Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta 2002, s. 68.

³²³ Ks. tarkemmin Jyräki 2000a, s. 44–45.

³²⁴ Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta 2002, s. 68–69.

³²⁵ Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta 2002, s. 69.

Tapahtunut osoittaa joka tapauksessa mahdollisuuden sille, että säädösvalvontaorganit saattavat olla täysin erimielisiä eriasteisten säädösten välillä vallitsevan ristiriidan olemassaolosta. Myös perustuslain seurantatyöryhmä katsoi tapauksen osoittavan lähinnä, ”että valtiokäytännöissä voi ajoittain esiintyä tilanteita, jotka saattavat ääritapauksissa ennen pitkää kehittyä eri valtioelinten välisen kilpailun tai konfliktin asteelle”.³²⁶

Tosiasia on myös se, että tapauksessa aivan viimekätinen ratkaisuvallta jäi eduskunnan täysistunnolle. Täysistunnolle tuli tapauksessa samanaikaisesti yhtäältä valtio-organien välisen konfliktin ja toisaalta säädösten välisen ristiriidan ratkaisijan rooli. Demokratian näkökulmasta tapahtumasarjan lopputulosta voi pitää asianmukaisena: se toteutti kansanvaltaisuuden ideaa samalla kunnioittaen Ahvenanmaan itsehallinnon rajoja. Samalla se kuitenkin antoi esimerkin siitä, miten säädösvalvontajärjestelmämme on altis ristiriitojen kärjistymiselle tilanteessa, jossa eri organien tulkinnat perustuslain tai muun niihin rinnastuvan säädöksen sisällöstä ovat erilaisia. Tällaisissa tilanteissa säädösvalvonnallinen määrittelyvalta näyttäisi tosiasiallisesti asettuvan perustuslakivaliokunnan asemesta lain vahvistamismenettelyyn osallistuville orgaaneille.

Tapahtuneessa häviäjän rooliin jäi mielestäni ainoastaan arvovaltatappion kärsinyt perustuslakivaliokunta. Tapaus herättää jopa hienoisen epäilyksen siitä, onko perustuslakivaliokunta kyennyt toimimaan asemansa edellyttämällä tavalla oikeudelliseen harkintaan pitäytyen. Saiko poliittissävytteinen hegemonia siis ylivallan tavallisesti valtiosääntötuomioistuintyyppiseen työskentelyyn pyrkivässä perustuslakivaliokunnassa? Muutoin ei näyttäisi olevan selitettävissä, että KKO päätyi lausunnossaan yksimielisesti valiokunnan lausuntoon nähden täysin vastakkaiselle kannalle. Toinen selitys on, että kysymykseen ei kiinnitetty valiokunnan alkuperäisessä lausunnossa riittävästi huomiota. Selityksen arvoa kuitenkin heikentää se, että perustuslakivaliokunta pysyi kannassaan myös jälkimmäisessä lain jatkokäsittelyssä annetussa lausunnossaan.

³²⁶ Ibid.

7. Kokoavia näkökohtia

Perustuslain myötä jo perusoikeusuudistuksessa omaksuttu laaja perusoikeusnäkemys on saanut tuekseen säädösvalvonnan institutionaalisia muutoksia. Valvonnallisena perusratkaisuna on säilynyt preventiivinen perustuslakivaliokuntaan keskittyvä valvonta. Tätä täydentämään on kuitenkin tuotu repressiivisen perustuslakikontrollin rajoitettu mahdollisuus.

Suomalainen säädösvalvontajärjestelmä on pääasialliselta luonteeltaan preventiivistä. Sen keskeinen toimija on eduskunnan perustuslakivaliokunta, joka arvioi lausunnoissaan ennakkollisesti lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta. Valvontatapa on abstraktinen, joskin siinä pyritään ennakoimaan myös lain konkreettisia soveltamistilanteita. Valiokunta pyrkii säädösvalvontaroolissaan soveltamaan valtiosääntöoikeudellista harkintaa siitakin huolimatta, että elin koostuu kansanedustajista. Perustuslakivaliokunnan työskentelyssä hyödynnetään valiokunnan sihteerin ja kuultujen asiantuntijoiden erityisasiantuntemusta.

Preventiivistä valvontamallia tukee hajautetusti eri elimille lainvalmistelun ja lakiehdotuksen käsittely- ja hyväksymismenettelyn vaiheissa uskottu säädösvalvontamahdollisuus. Tyypillisesti näissä elimissä esille nousseet lain perustuslainmukaisuutta koskevat epäilykset lähetetään perustuslakivaliokunnan lähempää ja auktoritatiivista tarkastelua varten.

Perustuslakivaliokunnan valvontatoiminnan normipohjaa on selkeytetty kirjaamalla perustuslakiin säännös valiokunnan normivalvontatehtävästä. Samalla valvonnan kattavuutta on pyritty lisäämään. Valiokunta on myös omalla aktiivisuudellaan nostanut profiiliaan erityisesti perusoikeuskysymyksissä.

Lakien perustuslainmukaisuuden tutkinta ymmärretään meillä parhaiten parlamentin itsekontrollin piiriin kuuluvaksi asiaksi. Järjestelmä viestittää luottamusta eduskuntaan sekä kansanedustajien haluun ja kykyyn toteuttaa lainsäädännössä perustuslain sisältämiä yhteiskunnallisia arvoja. Järjestelmäämme ei istu ajatus, jonka mukaan eduskunnan tulisi alistaa lainsäädäntöasioissa käyttämänsä harkintavalta jonkin parlamentin ulkoisen elimen

tarkistettavaksi. Myöskään tuomioistuinten laajamittainen, abstraktinen säädösvalvonta-tehtävä ei sovellu järjestelmäämme, valtiosääntötuomioistuimesta puhumattakaan.

Perustuslaissa säädösvalvontajärjestelmäämme on täydennetty säännöksellä perustuslain etusijasta. Muutos on periaatteellisesti merkittävä. Aiemmasta lakien perustuslainmukaisuuden tutkinnan kiellosta on siirrytty tuomioistuimille annettuun oikeuteen tutkia lain yhteensopivuutta ylemmänasteisen sääntelyn kanssa. Tuomioistuimilla on myös rajoitettu mahdollisuus yksittäistapauksessa syrjäyttää perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa oleva lainsäädös. Säännös mahdollistaa erityisesti perusoikeuksien käytännön merkityksen huomattavan kasvun oikeudellisen ratkaisutoiminnan argumentointimateriaalina.

Etusijasäännös näyttää palvelevan ennen kaikkea sitä tavoitetta, että perusoikeuskysymysten arviointi tuomioistuimissa muuttuu yhä arkipäiväisemmäksi. Kun tuomioistuin harkitsee näitä ulottuvuuksia, se mitä todennäköisimmin useimmiten pystyy ratkaisemaan *prima facie* ristiriidan perustuslainmukaista tulkintatapaa käyttäen. Vaikka säännöstä ei koko laajuudessaan sovellettaisiikaan kuin harvoissa tapauksissa, se on kuitenkin omiaan toimimaan asianosaisten keinona kiinnittää tuomioistuimen huomiota yksittäisessä oikeustapauksessa ilmeneviin perusoikeusulottuvuuksiin. Perustuslain etusija sopii mielestäni hyvin yhteen uuden perusoikeusajattelun ja -sääntelyn kanssa. Repressiivisen säädösvalvonnan mahdollisuudet täydentävät perusoikeuksien sitovuuden ja kattavan vaikutuksen käytännön toteutumista.

Lakien perustuslainmukaisuuden repressiivisen tutkimisen mahdollisuuden voi arvella osaltaan vakavoittavan ennakollista normikontrollia. Preventiivisessä säädösvalvonnassa joudutaan lähtemään siitä, että käsitellyt lakiehdotukset ovat yhteensopivia perustuslain kanssa, jottei oikeudellista epävarmuutta ja hämmennystä luoviin radikaaleihin repressiivisen normikontrollikeinojen käyttöön olisi aihetta.

Säädösvalvontajärjestelmä uusine piirteineen korostaa nähdäkseni perustuslain asemaa. Perusoikeuksien lisääntyneen sitovuuden ja valvonnan vuoksi lainsäätäjänkin yhä selkeämmin alisteinen perustuslaille. Perustuslain ja yhteiskuntatodellisuuden mahdollisimman suuri yhtäpitävyys toimii perustuslain uskottavuuden hyväksi ja siten lisäänee myös kansalaisten keskuudessa luottamusta poliittisen järjestelmän toimivuuteen.

Lakien perustuslainmukaisuuden järjestelmää voi kokonaisuutena pitää onnistuneena. Näin etenkin siksi, että jo aiempaa järjestelmää on useissa otteissa pidetty toimivana. Perustuslain etusijasäännöksen osalta johtopäätökset ovat kuitenkin vielä liian aikaisia. Se miten säännös ”istuu” suomalaiseseen säädösvalvontajärjestelmään, selviää vasta käytännön kautta. Yhtäältä uhkana on, että säännös jää tuomioistuinten liian varovaisuuden takia käytännössä kuolleeksi kirjaimeksi, toisaalta säännöksen liian rohkea soveltaminen voi aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta ja valtiollisen vallanjaon perusteiden kannalta ongelmallisia tilanteita.

Valtiosäännön kehittämistarpeena näen tarpeelliseksi mainita perustuslakivaliokunnan aseman selkeyttämisen. Säädösvalvontaelinten toimivaltaa on täsmennettävä pitäen silmällä etenkin tapauksia, joissa erilaiset tulkinnat lain ja perustuslain välisen ristiriidan olemassaolosta ovat mahdollisia. Näissä tilanteissa olisi mielestäni asianmukaista taata perustuslakivaliokunnan asema auktoritatiivisimpana ja viimekätisenä perustuslainmukaisuuden valvojana. Tämä edellyttää kuitenkin samalla myös sitä, että perustuslakivaliokunta kykenee pitäytymään harkinnassaan oikeudelliseen argumentaatioon. Poliittisten näkökohtien vaikutuksen mahdollinen näyttäytyminen perustuslakivaliokunnan lausuntojen taustavaikutteina on omiaan heikentämään valiokunnan uskottavuutta tehtävässään. Näiltä osin myös perustuslakivaliokunnan toimintatapojen kehittämistä olisi syytä miettiä.

Kun samat organit eräiltä osin ovat sekä valtiosääntötason toimijoita että näiden toimien perustuslaillisuuden arvioijia, on olemassa suuri vaara sille, että olemisen ja pitämisen ulottuvuudet sekoittuvat toistensa kanssa. Näin saatetaan antaa ymmärtää lain suhteen ylemmänasteiseen sääntelyyn olevan viime kädessä vain *määrittelykysymys* – vieläpä siten, että määrittelijänä on asianomainen elin itse. Varoittavan esimerkin tällaisesta tarjoaa arpajaislain käsittelyyn liittynyt valtioneelinten konflikti. Valvontavallan hajauttaminen toimii turvatekijänä valta-aseman väärinkäyttöä vastaan, mutta toisaalta tekee ongelmalliseksi sen määrittämisen, kenellä viimekätinen säädösvalvontavastuu lopultakin on.