

Perustuslaki oikeuden ja politiikan rajalla – tutkielma
perustuslain tulkinnan poliittisesta merkityksestä
Suomessa vuosina 2003-2016

Pirta Päckilä
Pro gradu -tutkielma
Valtio-oppi
Filosofian, poliittisen historian
ja valtio-opin laitos
Turun yliopisto
Kesäkuu 2017

TURUN YLIOPISTO

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos/Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

PÄKKILÄ, PIRTA: Perustuslaki oikeuden ja politiikan rajalla – tutkielma perustuslain tulkinnan poliittisesta merkityksestä Suomessa vuosina 2003-2016

Pro gradu –tutkielma, 99 sivua.

Valtio-oppi

Kesäkuu 2017

Työssä tutkitaan perustuslain ja siihen sisältyvien perusoikeuksien tulkinnan merkittävyyttä Suomen poliittisessa järjestelmässä vuosina 2003-2016 vanhan ja uuden konstitutionalismin käsitteen avulla. Vanhan konstitutionalismin mukaan perustuslain rooli on olla symbolinen yhteiskuntasopimus, joka ei kuitenkaan käytännössä vaikuta demokraattisesti valitun lainsäätäjän suvereniteettiin lainsäädäntötyössä. Perustuslain ja etenkin perusoikeuksien tulkinta nähdään poliittismoraalisena arvokysymyksenä. Uusi konstitutionalismi sen sijaan näkee perustuslain kansalaisten oikeusturvan takaajana, jonka tehtävä on suojella kansalaisia enemmistön ja valtion mielivaltaa vastaan. Tällöin perustuslain tulkinta on ensisijaisesti oikeudellinen tehtävä.

Suomessa lakien perustuslainmukaisuutta tulkitsee eduskunnan perustuslakivaliokunta, jonka jäsenet ovat poliitikkoja, mutta jonka tehtävä nähdään usein oikeudellisena. Tämän tutkielman tarkoituksena on analysoida perustuslain tulkinnan merkitystä käytännön lainsäädäntötyössä tutkimalla sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoja että kansanedustajien täysistuntopuheenvuoroja.

Tutkielman analyysi on määrällinen sisällönerittely perustuslakivaliokunnan lausunnoista vuosilta 2003-2016, joissa se ilmaisee sitovan kantansa lakiesitysten säätämisyjärjestyksestä. Tavoitteena on selvittää, kuinka usein perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan lakiesityksissä on ristiriitoja perustuslain kanssa. Analyysin toinen osa on laadullinen sisällön analyysi kansanedustajien näkemyksistä perustuslain tulkinnan asemasta Suomen poliittisessa järjestelmässä. Näkökulmana analyysissa toimivat vanhan ja uuden konstitutionalismin käsitteet.

Analyysin ensimmäisen osan keskeisin johtopäätös on, että perustuslakivaliokunta lausunnoissaan vain harvoin tulkitsee, että lakiesityksissä on merkittäviä ristiriitoja perustuslain kanssa. Analyysin toisessa osiossa uuden konstitutionalismin mukaiset puheenvuorot olivat enemmistössä. Keskeisin tutkimustulos on, että etenkin vasemmisto- ja oppositiopuolueiden edustajat näkevät perustuslain roolin uuden konstitutionalismin mukaisesti. Perustuslain tehtävä on tällöin kansalaisten suojeleminen valtiiovallan mielivaltaa vastaan ja sen tulkinta on oikeudellinen prosessi. Vanhan konstitutionalismin mukaiset käsitykset, että on lainsäätäjän oikeus säätää harkintansa mukaisia lakeja, olivat yleisimpiä hallituspuolue Kokoomuksen edustajien puheenvuoroissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa tulkitut ristiriidat perustuslain kanssa olivat siis suhteellisen harvinaisia, mutta kansanedustajien puheissa tulkitut ristiriidat perustuslain kanssa olivat uuden konstitutionalismin mukaisesti merkittävä teema.

Asiasanat: perustuslaki, perusoikeudet, perustuslainmukaisuus, perustuslakivaliokunta, konstitutionalismi, eduskunta, demokratia

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Sisällys

1. Johdanto.....	1
2. Perustuslain rooli poliittisessa järjestelmässä.....	4
2.1 Perustuslain tulkinta ja vallan kolmijako-oppi.....	9
2.2 Kuka tulkitsee perustuslakia?	11
2.3. Perustuslainmukaisuuden valvonta Suomessa.....	14
2.3.1 Poikkeuslaki-instituutio.....	15
2.4 Konstitutionalismi.....	17
2.4.1 Poliittinen ja oikeudellinen konstitutionalismi.....	22
2.4.2 Valtiosäntömanagerialismi ja perustuslain tulkinnan demokratiaperiaate	23
3. Perustuslakivaliokunta osana eduskuntaa.....	26
3.1 Valiokuntien jäsenet.....	28
3.2 Lakiehdotuksen käsittely perustuslakivaliokunnassa.....	30
3.3 Perustuslakivaliokunnan toiminnasta.....	33
4. Tutkimuskysymys, metodi ja aineisto.....	38
4.1. Tutkimusmetodina sisällön erittely ja –analyysi.....	39
5. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen määrällinen sisällön erittely....	43
6. Täysistuntokeskustelujen laadullinen sisällönanalyysi.....	61
6.1. Vanhan konstitutionalismien mukaiset puheenvuorot.....	68
6.2. Uuden konstitutionalismien mukaiset puheenvuorot.....	73
6.3. Oikeudellinen vai poliittinen perustuslakivaliokunta?.....	78
7. Johtopäätökset.....	87

1. Johdanto

”Kahden viime vuosisadan ajan perustuslaki on Yhdysvaltojen poliittisessa kulttuurissa ollut yhtä merkittävä dokumentti kuin Uusi Testamentti oli keskiajan Euroopassa.”

- Daniel Lazare, 1998

Yllä oleva lainaus on yksi näkemys viime vuosikymmenten suuresta murroksesta maailman poliittisissa järjestelmissä. Perustuslaeilla ja niihin sisällytetyillä perusoikeussäännöillä on yhä suurempi merkitys länsimaisissa yhteiskunnissa. Perusoikeudet määritellään moraaliseksi normeiksi, jotka lain muodossa määrittelevät ihmisten käyttäytymistä. Modernit perusoikeudet määriteltiin vuonna 1789 Yhdysvaltain itsenäisyysjulistuksen ja Ranskan vallankumouksen ihmisoikeusjulistuksen yhteydessä. Näissä dokumenteissa perusoikeudet merkitsivät niitä ideaaleja, joille valtio on rakennettu. Perustuslait toimivat eräänlaisena yhteiskuntasopimuksena, mutta niiden käytännön toimeenpano jäi verrattain vähälle huomiolle (paitsi Yhdysvalloissa). Kuitenkin toisen maailmansodan aikaiset julmuudet toivat esille myös kysymyksen perusoikeuksien käytännön toimeenpanosta.

Perusoikeuksien valvonnasta ja lakien perustuslakienmukaisuudesta muodostui yhä merkittävämpi osa lainsäädäntöprosessia. Oli tärkeää varmistaa, etteivät valtiot riko kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, jotka suojelevat kansalaisia valtion mielivaltaa vastaan. Tämä uudenlainen käsitys valtion roolista myös muokkasi käsitystä demokratiasta. Demokratia ei ole enää suoraviivaisesti enemmistön tahdon toteutumista, vaan myös sillä on rajansa. Enemmistökään ei voi sortaa vähemmistöön jääneiden oikeuksia ja aidon demokratian tulee taata tietyt perusoikeudet kaikille ihmisille kaikissa tilanteissa. Tätä perustuslakien ja niiden sisältämien perusoikeuksien kehitystä abstraktista yhteiskuntasopimuksesta käytännön politiikkaa rajoittaviksi normeiksi kutsutaan vanhaksi ja uudeksi konstitutionalismiksi, jotka muodostavat tutkielman keskeisen näkökulman.

Konstitutionalismikehityksen myötä korostui myös kysymys, kenelle perustuslain tulkintavalta kuuluu. Monet maat noudattivat Yhdysvaltain esimerkkiä, missä liittovaltion korkein oikeus oli jo 1800-luvulla omaksunut itselleen vallan valvoa lakien

perustuslainmukaisuutta (judicial review), ja perustivat erillisiä perustuslakituomioistuimia. Tämä kehitys kuitenkin hämärtää politiikan ja oikeuden välistä rajaa, sillä perusoikeudet ovat luonteeltaan abstrakteja. Mitä esimerkiksi tarkoittaa käytännössä jokaisen oikeus elämään? Ulottuuko tämä oikeus esimerkiksi syntymättömään sikiöön? Miten syntymättömän sikiön oikeus elämään on suhteessa raskaana olevan naisen itsemääräämisoikeuteen? Nämä kysymykset havainnollistavat oikeuden ja politiikan välistä vaikeaa rajanvetoa, mutta tämän tutkielman tarkoituksena ei ole kuitenkaan antaa vastausta perusoikeuksien sisällön määrittelyssä, vaan tutkia miten näiden perusoikeuksien tulkinta vaikuttaa lainsäädäntötyöhön Suomessa. Jos perustuslaissa on määritelty jokaiselle yhtäläinen oikeus elämään, onko perustuslain tulkinta pohjimmiltaan oikeudellinen vai poliittis-moraalinen kysymys? Perustuslain tulkinnassa on myös kyse siitä, millaisia lakeja demokraattisesti valitut lainsäädäntöelimet voivat säätää sekä siitä, millä instituutiolla on valta antaa asiasta sitova tulkinta. Kysymyksen taustalla on ristiriita tuomio- ja lainsäädäntövallan kesken; voivatko ei-demokraattisesti valitut asiantuntijatuomarit etukäteen estää demokraattisesti valitun lainsäädäntöelimen säätämän lain voimaantulon tai jälkikäteen kumota sen?

Suomessa ei ole erillistä perustuslakituomioistuinta eikä tuomioistuimilla ole valtaa kumota eduskunnan säätämiä lakeja. Suomessa perustuslain tulkinnan ylin auktoriteetti on eduskunnan sisäisellä perustuslakivaliokunnalla, joka jo lakien säätämisvaiheessa tarkastelee niiden perustuslaillisuutta ja määrittelee tämän perusteella, voidaanko laki säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vai onko lakiesityksessä sellaisia ristiriitoja perustuslain kanssa, että lakiesitys tulee säätää vaikeutetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Suomen poliittisessa järjestelmässä ei siis lähtökohtaisesti ole vahvaa ristiriitaa perustuslain tulkitsijaorganisaatioiden välillä, koska perustuslain tulkinta on osa edustuksellisen demokratian prosessia. Pro gradu –tutkielmani tarkoituksena on kuitenkin tutkia, ilmeneekö perustuslakivaliokunnan toiminnassa tällaista lainsäätäjää rajoittavaa toimintaa, sillä vaatimus vaikeutetusta, perustuslain säätämisyjärjestyksestä tarkoittaa, että lakiesityksen läpimeno vaatisi tukea myös oppositiosta, jolloin tarvittavan kannatuksen saaminen on vaikeampaa. Lisäksi tutkin, kuinka kansanedustajat näkevät perustuslain tulkinnan roolin politiikassa ja millaisena he näkevät perustuslakivaliokunnan roolin perustuslain tulkitsijana. Käydäänkö eduskunnan täysistuntokeskusteluissa poliittista keskustelua perusoikeuksien sisältämistä

yhteiskunnan perimmäisistä arvoista vai nähdäänkö perustuslain sisällön tulkinta oikeudellisena prosessina, jossa arvokeskustelulla ei ole sijaa?

Tutkielmani rakenne on seuraava. Luvussa kaksi tarkastelen perustuslakien sisältöä laajemmin sekä perustuslain merkityksestä kertovan konstitutionalisin historiaa ja eri muotoja. Luvussa käyn läpi myös erilaiset teoreettiset mahdollisuudet järjestää perustuslainmukaisuuden valvonta institutionaalisesti sekä Suomen järjestelmän taustat ja erikoispiirteet. Koska Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on lainsäätäjällä itsellään, eduskunnan perustuslakivaliokunnalla, on perustuslakivaliokunnan toiminnan ymmärtämiseksi tarpeen tarkastella valiokuntien yleisiä ja perustuslakivaliokunnan erityisiä piirteitä osana eduskuntaa. Tässä luvussa käyn läpi muun muassa miksi valiokuntia tarvitaan eduskunnassa sekä miten erityisesti perustuslakivaliokunnan jäsenet valitaan. Esittelen luvussa myös perustuslakivaliokunnan toimintaa. Luvussa neljä muotoilen tutkimuskysymykseni, esittelen käyttämäni aineiston sekä metodologian, joka on sisällönerittely ja –analyysi. Viides luku on ensimmäinen varsinainen analyysiluku, jossa käyn läpi kaikki perustuslakivaliokunnan lausunnot vuosilta 2003-2016 määrällisen sisällönerittelyn keinoin. Kuudes luku on analyysi toinen osa, jossa teemoittelen seitsemän eri lakiesityksen täysistunto- ja lähetekeskusteluun sisältyvää perustuslaillista argumentaatiota. Tutkielman seitsemännessä luvussa teen yhteenvedon analyysin tuloksista ja johtopäätöksistä.

2. Perustuslain rooli poliittisessa järjestelmässä

Mikä on perustuslaki? Jyrängin (2000, 39) mukaan perustuslain tunnistaa muodollisesti siitä, että se nimeää itsensä perustuslaiksi, ja siitä, että sitä voidaan muuttaa vain erikseen määritellyssä vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hautamäki (2002, 38) määrittelee perustuslain ”erityisessä vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä säädetyksi säännökseksi, johon on kodifioitu valtiojärjestyksen toiminnan kannalta keskeisiä oikeusnormeja sekä usein myös valtion ja yksilön suhdetta määrittäviä oikeusnormeja”. Perustuslain keskeisin sisältö siis käsittää säännökset keskeisistä valtio-orgaaneista ja näiden toimivallasta, keskinäissuhteista sekä koko valtiokoneiston yleisestä rakenteesta. (Jyränki 2000, 38.)

Perustuslain sisältö on kuitenkin yleensä kaksijakoinen: valtion instituutioiden keskinäissuhteesta sääntelemisen lisäksi perustuslakiin voidaan sisällyttää perusoikeussäännöstö, joka sääntelee (välillisesti) kaikkien sen oikeudenkäyttöpiirissä olevien henkilöiden yhteiskunnallisia suhteita. Perusoikeussäännöstö ei kuitenkaan ole välttämätön osa perustuslakia, vaikka perusoikeudet sisältyvätkin yhä useampaan perustuslakiin. (Husa 2004, 113.) Viime vuosikymmeninä oman perusoikeussäännöstön perustuslakiinsa ovat lisänneet muun muassa Ruotsi, Kanada ja Alankomaat. Lisäksi useat autoritäärisistä järjestelmistä vapautuneet maat, kuten Espanja, Portugali ja Kreikka, ovat omaksuneet laajan perusoikeussäännöstön perustuslakeihinsa. (Hallberg 2011, 37.)

Perusoikeudet ovat yksilöille kuuluvia, perustavanlaatuisia ja yleisiä oikeuksia. Perusoikeuskehityksen katsotaan saaneen alkunsa Yhdysvaltain perustuslakiin (1789) vuonna 1791 sisällytetyistä perusoikeuksista (Bill of Rights) sekä Ranskan vallankumouksen ihmisoikeusjulistuksesta vuodelta 1789. Molemmilla on ollut suuri merkitys myöhempään yhteiskunnalliseen kehitykseen. Näissä dokumenteissa määritellyt perusoikeudet olivat laajalti negatiivisia perusoikeuksia, oikeutta olla vapaa jostakin, kuten oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen samoin kuin liikkumisvapaus, yksityiselämän suoja ja yhdistysvapaus sekä omaisuuden suoja. Näitä oikeuksia kutsutaan klassisiksi tai ensimmäisen sukupolven perusoikeuksiksi. Myös Suomen ensimmäisessä perustuslaissa, vuoden 1919 hallitusmuodossa, taattiin nämä vapaudet kansalaisille. Lisäksi säädettiin yleisestä

yhdenvertaisuudesta, kielellisestä tasa-arvosta ja oikeudesta maksuttomaan kansakouluopetukseen. (Hallberg 2011, 32; Husa 1999, 291-292.)

Myöhemmin perusoikeuksien käsite laajeni sisältämään myös positiivisia oikeuksia, oikeutta johonkin. Nämä perusoikeudet eivät ole tarkoitettu vain suojaamaan kansalaista valtion toimia vastaan, vaan tärkeätä on myös valtion toimet näiden oikeuksien toteuttamiseksi. Näitä niin sanottuja toisen sukupolven perusoikeuksia ovat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet eli TSS-oikeudet. TSS-oikeuksia ovat esimerkiksi oikeus työhön, sosiaaliturvaan ja perusopetukseen. Tämän lisäksi voidaan erottaa myös kolmannen sukupolven perusoikeudet, niin sanotut solidaarisuus- tai vähemmistöoikeudet, jotka takaavat esimerkiksi ympäristöön liittyviä tai vähemmistöjen kulttuurisia oikeuksia. Nämä kuitenkin eroavat kahdesta muusta sukupolvesta siinä, että ne ovat sitovuudeltaan löyhiä ja ohjelmaluonteisia (Husa 1999, 292).

Perusoikeuskäsityksen kehittyminen rantautui myös Suomeen ja jo 1970-luvulla alettiin valmistella perusoikeuksien vahvistamista suomalaisessa lainsäädännössä. Suomalainen perusoikeusjärjestelmä katsottiin vanhentuneeksi verrattuna kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja toisen maailmansodan jälkeiseen eurooppalaiseen valtiosääntökehitykseen. Tämä kehitys kulminoitui vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen (969/1995). Perusoikeuksia täsmennettiin ja aikaisempien ensimmäisten sukupolven oikeuksien lisäksi sisällytettiin myös toisen sukupolven TSS-oikeudet ja kolmannen sukupolven oikeuksiin kuuluva ympäristöä koskeva perusoikeussäännös. (Husa 1999, 292.)

Perusoikeusuudistuksen lisäksi 1960-luvulta alkaen Suomessa alettiin puhua vuosina 1919-1928 säädettyjen perustuslakien kokonaisuudistuksesta. Uudistuksen tarpeellisuus sai kannatusta sekä poliittisessa vasemmistossa että liberaaleissa, jotka halusivat etenkin lisätä demokratiaa vahvistamalla eduskunnan asemaa ja parlamentarismia silloisessa vahvasti presidenttijohtoisessa järjestelmässä. Taustalla vaikuttivat myös 1960-luvun radikalisoituva poliittinen ilmapiiri ja näkemys, että itsenäisyyden alkuaikoina säädetyt perustuslait olivat ideologisesti vanhentuneita. Kesti kuitenkin vuoteen 1983 asti ennen kuin ensimmäinen konkreettinen osauudistus hyväksyttiin ja samassa osauudistusten aallossa vuoteen 1987 mennessä oli muun muassa vahvistettu kansanedustajien aloiteoikeutta, muutettu tasavallan presidentin vaalitapa ja lisätty kansanäänestyksen

mahdollisuus valtiosääntöön. Tämän jälkeen Suomen liittyminen Euroopan Unioniin vuonna 1995 ja edellä mainittu vuoden 1995 perusoikeusuudistus vauhdittivat perustuslakiuudistusta, joka saatiin päätökseen, kun Suomen uusi perustuslaki astui voimaan 1. maaliskuuta 2000. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus lisättiin sellaisenaan uuteen perustuslakiin (6-23§). (Jyräki 2000, 23-28.)

Suomen uusi perustuslaki täyttää perustuslain määritelmän, sillä siinä määritellään Suomen valtiollisten elinten väliset suhteet ja siihen sisältyy kattavat perusoikeussäännöstö. Lisäksi perustuslain 73 §:n mukaan perustuslakia voidaan muuttaa vain vaikeutetussa lainsäädäntömenettelyssä, joita on kaksi erilaista. Normaalisissa järjestyksessä perustuslainmuutoksen sisältö hyväksytään eduskunnassa tavallisella enemmistöllä, mutta lopullisen päätöksen tekee vaalien jälkeen valittu eduskunta 2/3 – enemmistöllä annetuista äänistä. Muutos voidaan kuitenkin myös käsitellä saman vaalikauden aikana, jos asia julistetaan kiireelliseksi. Kiireelliseksi julistaminen vaatii eduskunnassa 5/6 –enemmistön annetuista äänistä, jolloin asian käsittelyyn voidaan siirtyä heti. Perustuslainmuutos hyväksytään tällöin 2/3 –enemmistöllä annetuista äänistä. Sisällöllisesti uuden perustuslain merkittävimpiä muutoksia olivat perusoikeussäännösten laajeneminen, parlamentarismien vahvistaminen sekä presidentin valta-aseman heikentyminen. Uudessa perustuslaissa on määritelty uudelleen valtion ylimpien organien toimivaltasuhteita muuttaen Suomen poliittista järjestelmää semipresidentiaalisesta järjestelmästä kohti parlamentaarista järjestelmää.

Perustuslain merkittävyyttä poliittisessa järjestelmässä korostaa vallitseva valtiosääntöoikeudellinen käsitys, jonka mukaan perustuslaki on normihierarkiassa ylimpänä oleva perusnormi (Niemi 2004, 251). Tämä tarkoittaa, että oikeusjärjestys voidaan esittää porrastettuna järjestelmänä, jossa minkä tahansa normin tuottaminen ja sen voimassaolo voidaan palauttaa aina ylemmän asteiseen normiin ja ketju viime kädessä palautuu perustuslakiin (Jyräki 2000, 178-179). Perustuslain oikeudellinen päätehtävä on ideologisten painotusten mukaan kaksijakoinen: toisaalta perustuslain päätehtävänä on painottaa valtiokoneiston organisointia siten, että kansan tahto lain muodossa hallitsee valtiota. Toisaalta taas perustuslaki voidaan nähdä rajoitusten järjestelmänä, joka asettaa reunaehdot lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan toimille. Perustuslaki voidaan myös laajemmin nähdä eräänlaisena yhteiskuntasopimuksena, joka ei koske niinkään valtion perustamisen oikeutusta, vaan poliittisen vallankäytön sääntöjä,

rajoja ja tavoitteita, joiden avulla voidaan saavuttaa mahdollisimman laaja yhteisymmärrys ja legitimiys järjestäytyneen yhteiskunnan toiminnalle. (Jyränki 2000, 40-41.)

Perustuslain perusoikeuksien soveltaminen käytäntöön voi kuitenkin olla vaikea tehtävä, sillä siinä tulee sovittaa yhteen usein keskenään ristiriitaisia asioita, esimerkiksi yksilön ja yhteisön oikeuksia. Perustuslain säännökset ovatkin usein muotoiltu hyvin abstraktille tasolle ja normatiivisesti niin, että ne kuvaavat miten asioiden tulisi olla. (Jyränki 2000, 41-44). Erityisen selvästi tämä näkyy toisen sukupolven perusoikeuksia koskevissa säännöksissä. Esimerkiksi Suomen perustuslain 19 § takaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslaki ei kuitenkaan tarkemmin määrittele, miten tämä oikeus turvataan tai millä konkreettisella tasolla esimerkiksi perusturvan pitäisi olla, jotta oikeus välttämättömään toimeentuloon toteutuu, vaan asiasta säädetään tarkemmin lailla. Tätä lakia säädettäessä kysymys perustuslain tulkinnasta korostuu (milloin laki ei enää turvaa välttämättömää toimeentuloa?) ja tulkinnalla on läheinen yhteys perimmäisistä yhteiskunnan arvoista käytävään keskusteluun (Jyränki 2000, 41-44). Keskustelu perustoimeentuloturvan riittävästä perusoikeudellisesta tasosta konkretisoituu etenkin taloudellisesti tiukkoina aikoina, jolloin hallituksella on houkutus tehdä perustoimeentuloa heikentäviä budjettileikkauksia kokonaisuutta eli valtiontaloutta suojellakseen. Tällöin ristiriidassa ovat yksilön ja yhteisön oikeudet.

Kehityksen perusteella voidaan siis sanoa, että perusoikeuksien sisällyttäminen ja erityisesti toisen sukupolven perusoikeuksien yleistyminen perustuslaeissa on merkittävästi vaikuttanut sen tosialliseen asemaan yhteiskunnassa. Kun puhutaan perustuslaista, ei puhuta pelkästään valtiollisten elinten keskinäisistä valtasuhteista, joissa ilmenevien kiistakysymysten ratkaisut ovat selvemmin oikeudellista harkintaa, vaan puhutaan myös yhä enemmän perusoikeuksista ja yhteiskunnan perimmäisistä moraalisisista ja eettisistä arvoista, joiden tulkinnassa syntyneiden ristiriitatilanteiden ratkaisu on luonteeltaan myös poliittista harkintaa. Erityisen selvästi nämä poliittiset aspektit tulevat esille tulkittaessa perusoikeuksien suhdetta demokraattisesti säädettyihin lakeihin.

Ovatko siis perusoikeudet ja demokratia ristiriidassa keskenään, jos demokratiassa kansa on määritelmällisesti suvereeni poliittinen vallankäyttäjä ja jos perusoikeuksien tehtävä kuitenkin on rajoittaa lainsäätäjää ja varmistaa, että kansalaisten ihmisoikeuksia ei loukata? Tuorin (1990, 269-278) mukaan näin ei ole, vaan perusoikeudet ja demokratia päinvastoin edellyttävät toisiaan. Tuorin mukaan aidon demokratian toteutuminen vaatii perusoikeuksien, kuten esimerkiksi yhdenvertaisten osallistumisoikeuksien ja sananvapauden, toteutumista. Jääskinen (2004, 111-115) kuitenkin kritisoi Tuorin näkemystä, sillä Tuori ei tee eroa kirjattujen oikeuksien ja todellisten asiantilojen välille. Vaikka perustuslaki määritteli perusoikeudet, ei niiden juridinen olemassaolo takaa, että perusoikeudet todellisuudessa toteutuvat. Toisaalta perusoikeudet voivat tosiasiallisesti toteutua, vaikka niitä ei juridisesti määriteltäisikään. Täten vain demokraattisen prosessin toteutuminen käytännössä on relevanttia demokratian kannalta. Tällöin perusoikeuksista ainoastaan demokraattisten osallistumisoikeuksien käytännön toteutuminen on ehdoton edellytys demokratialle. (Jääskinen 2004, 111-115.)

Jääskisen (2009, 111-115) mukaan muiden perusoikeuksien kuin demokraattisten osallistumisoikeuksien ja demokratian välillä kuitenkin vallitsee jännitteinen suhde, sillä pysyvät tai vaikeasti muutettavat perusoikeudet rajoittavat demokraattisen prosessin toteutumista asettamalla jotkin prosessin mahdolliset tuotokset hyväksyttävien lopputulosten ulkopuolelle. Tässä mielessä perustuslaissa määriteltyjen perusoikeuksien tulkinnasta tulee osa poliittista prosessia, sillä esimerkiksi oikeus välttämättömään toimeentuloon tarkoittaa, että edes demokraattisesti valittu lainsäätäjähän ei halutessaankaan voi säätää lakia, joka vaarantaisi tämän oikeuden. Tämän tutkielman tarkoitus on siis tutkia, miten perustuslain ja perusoikeuksien tulkinta vaikuttaa politiikan teossa, ei ottaa kantaa perusoikeuksien sisältöön tai normatiiviseen keskusteluun niiden käytännön soveltamisesta.

Koska perusoikeudet koskettavat kaikkia elämänalueita, demokratian ja perusoikeuksien jännitteinen suhde tulee ilmi kaikkialla yhteiskunnassa; myös paikoissa, joissa niiden ei odotaisi vaikuttavan (Sipponen 2009). Esimerkkejä on helppo löytää muun muassa lehtiotsikoista: ”*Professori: Marjanpoimijoiden asema perustuslain vastainen*” (Yle Uutiset 14.8.2009), ”*Pohjanmaan liitto ärähtää: Päivystysuudistus perustuslain vastainen*” (Yle Uutiset 5.9.2016), ”*Moottoripyörävero olisi ihmisten luokittelua – ja sellainen johtaa aina huonoon lopputulokseen. Moottoripyörävero olisi perustuslain*

vastainen.” (Helsingin Sanomat 12.1.2017), ”*Koira kirjastossa ei riko perustuslakia – apulaisoikeusasimies hylkäsi Helsingin kaupunginkirjastoa vastaan tehdyn kantelun*” (Helsingin Sanomat 25.12.2015). Ottamatta kantaa perustuslakiargumenttien sisällölliseen pätevyYTEEN, perus- ja ihmisoikeuksiin vetoamisesta tulee eräs yhteiskunnallisen retoriikan ja vallankäytön muoto, jossa muutokset estetään vetoamalla perusoikeuksiin tai hallitusta kehoitetaan edistämään vetoajan omaa agenda vetoamalla perusoikeuksiin. Tällöin vaarana kuitenkin on, kuten Husa (2004, 108-110) on tuonut esille, että demokraattinen arvokeskustelu supistuu keskusteluksi perustuslain tulkintajuridiikasta. Tämä myös rajoittaa niiden ihmisten joukkoa, joiden katsotaan pystyvän osallistumaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Keskustelua hallitsevat valtiosääntöoikeuden asiantuntijat, jotka kehittävät oman professionaalisen metadiskurssinsa, jota tavallinen kansalainen ei ymmärrä (Husa 2004, 108-110).

2.1 Perustuslain tulkinta ja vallan kolmijako-oppi

Perustuslain tulkinta sijoittuu politiikan ja oikeuden väliselle harmaalle alueelle. Kysymys perustuslain tulkinnasta liittyy läheisesti demokraatiakäsitykseen, sillä perustuslain tulkinta, ja erityisesti perusoikeuksien tulkinta, asettaa reunaehdot demokraattisesti valitun lainsäätäjän tahdolle. Jos perusoikeuksien tulkinta nähdään ensisijaisesti oikeudellisena tehtävänä, jossa tulkitsijoina toimivat oikeusistuimien tuomarit, on perustuslain tulkinnassa myös kysymys vallan kolmijako-opin soveltamisesta.

Vallan kolmijako perustuu 1700-luvulla eläneeseen ranskalaisen filosofi Montesquieun (1748) ajatukseen siitä, että valta tulee jakaa toimeenpano-, lainsäädäntö-, ja tuomiovaltaan. Taustaideana on vallan keskittymisen ehkäiseminen korruption vähentämiseksi. Vallan jakaminen eri tahoille hillitsee ja tasapainottaa eri vallankäyttäjien voimasuhteita. Vallan kolmijako-oppi on teoreettinen käsite, mutta ehkä käytännössä lähimmäksi siihen on pyritty Yhdysvalloissa, missä vallanjakoa määrittelee niin sanottu ”checks and balances” -oppi, jossa hallitus, lainsäädäntövalta ja ylimmät tuomioistuimet valvovat kaikki toisiaan ja siten ehkäisevät ylilyöntejä. (Jyränki 2003, 146-148). Yhdysvaltojen poliittisen järjestelmän vahvana peruseräteenä ovat yksilöiden ja vähemmistöjen oikeuksien suojeleminen, minkä takia Yhdysvaltojen korkein

oikeus on omaksunut laajat valtuudet perustuslain ja perusoikeuksien tulkinnassa. Ennakkopäätösten voimalle nojaavassa tapaoikeusperinteessä (common law) Yhdysvalloissa oikeusjärjestelmällä onkin vahva ja itsenäinen rooli Yhdysvaltain poliittisessa järjestelmässä.

Myös itsenäinen Suomi otti ensimmäisessä perustuslaissaan, vuoden 1919 hallitusmuodossa, vallanjako-opin valtion instituutioiden välisen vallanjaon perusteeksi. Suomalainen käytäntö tulkitsi vallanjako-oppia silloiseen tilanteeseen sopivaksi antamalla toimeenpanijalle eli presidentille vahvat valtaoikeudet puuttua lainsäätäjän eli eduskunnan toimintaan. Taustalla oli itsenäistymisen ja kansalaissodan jälkeinen tilanne, jossa kansan valitsemalle eduskunnalle ei haluttu antaa ylintä valtaa, vaan presidentin laajat valta-oikeudet tasapainottaisivat järjestelmää. (Nieminen 2004, 193-209.) Vuoteen 1917 asti eduskunnassa oli ollut yhteiskunnallisesti radikaali enemmistö, jota itsenäistymisen jälkeen keisarin vahvat valtaoikeudet eivät enää rajoittaneet. Tästä syystä porvarispuolueissa vallitsi epäluottamuksen ilmapiiri eduskuntaa kohtaan ja epäiltiin sen sortavan muiden valtio-organien vapautta, joten presidentille päädyttiin antamaan vahvat valtaoikeudet. (Jyränki 1989, 488-490.)

Tuomioistuimilla ei suomalaisessa järjestelmässä ole yhtä poliittisesti merkittävää roolia kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa. Itsenäisen harkinnan ja ennakkopäätösten sijasta tuomioistuimet ovat säädösoikeudellisen (civil law) perinteen mukaisesti sidottuja lainsäätäjän tahtoon. Vallanjako on kuitenkin Suomessa 1980-luvulta lähtien muuttanut muotoaan, sillä presidentin valtaoikeuksia on kavennettu ja eduskunnan sekä hallituksen asemaa vahvistettu parlamentarismien hengessä. (Nieminen 2004, 193-209.)

Parlamentarismi ja eduskunnan eli lainsäätäjän ensisijaisuus on uuden perustuslain myötä vakiintunut osaksi Suomen valtiosääntöä. Perustuslain kolmannen pykälän mukaan ”hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta”. Eduskunnan ensisijaisuutta korostaa myös se, että perustuslaki määrittelee lainsäädäntö- ja budjettivallan kokonaan eduskunnalle. Käytännössä kuitenkin parlamentaarisisissa järjestelmissä valta ja vetovastuu keskittyvät hallitukselle, jonka toimintaa eduskunta valvoo ja hyväksyy. Se, että perustuslain viimesijainen tulkinta-auktoriteetti on Suomessa osoitettu eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, osaltaan korostaa parlamentarismien periaatetta ja eduskunnan

asemaa. Koska tulkinnan suorittavat demokraattisesti valitut edustajat, on Suomen järjestelmässä vähemmän sellaisia epädemokraattisia piirteitä kuin maissa, joissa itsenäiset tuomarit pystyvät kumoamaan parlamentin säätämiä lakeja. (Jyränki 2003, 393.)

Parlamentarismi liittyy läheisesti brittiläiseen enemmistödemokratiaperinteeseen, joka korostaa parlamentin ylivaltaa ja kansan valitsemien edustajien mahdollisuutta säätää millaisia lakeja tahansa, toisin kuin yhdysvaltalainen checks and balances -oppi, joka korostaa yksilöiden ja vähemmistöjen oikeuksia. Jyrängin (1998) mukaan voidaan kuitenkin toisen maailmansodan jälkeen huomata muutostrendi, jossa yhdysvaltalainen ajattelumalli on globalisaation myötä saanut jalansijaa myös parlamentaarisisissa maissa. Toisen maailmansodan ihmisoikeusrikkomukset johtivat ihmis- ja perusoikeuksien merkityksen kasvuun, minkä johdosta useat Euroopankin maat omaksuivat perusoikeussäännöstyön perustuslakeihinsa ja asettivat perustuslakituomioistuimia oikeuksien toteutumista valvomaan. Husan (2004, 116-121) mukaan tämä kehitys perustavanlaatuisesti muuttaa vallanjaon syvärakennetta. Perusoikeuksista tulee, ei paitsi koko oikeusjärjestelmän, vaan myös koko yhteiskunnan läpikäyviä asioita, joille yhteiskunnan muut rakenteet ovat alisteisia. Enemmistön tahdolle asetetaan perusoikeuksiin pohjautuvat reunaehdot ja tuomiovalta pystyy uudella tavalla vaikuttamaan politiikan sisältöön. Koska perusoikeudet ovat luonteeltaan arvostuksenmukaisia, riippuu niiden sisältö väistämättä niiden tulkintakäytännöistä. (Husa 2004, 124.)

2.2 Kuka tulkitsee perustuslakia?

Koska perustuslain tulkinnalla on merkittävä vaikutus poliittisen järjestelmän toimintaan maissa, etenkin maissa, joissa perustuslaissa määritellään kansalaisten perusoikeudet, ei ole yhdentekevää, kenelle valta perustuslain tulkinnasta poliittisessa järjestelmässä kuuluu. Perustuslain tulkitsijaa, jolla on valta kumota lainsäädäntöelimen säätämiä lakeja perustuslain vastaisina, voidaan käytännössä käsittää niin sanotuksi negatiiviseksi lainsäätäjäksi (Jyränki 2003, 378). Esimerkiksi Ranskassa perustuslakia tulkitsee parlamentin sisäinen *Conseil Constitutionnel*, joka toimii tosiasiallisesti parlamentin ylimääräisenä kamarina, sillä lait tarvitsevat sen hyväksynnän ennen voimaantuloaan

(Stone Sweet 1992). Institutionaalisesti on kuitenkin monia eri tapoja järjestää perustuslainmukaisuuden valvonta, mitkä painottavat vallan kolmijako-oppia eri tavalla. Husa (2004) on esitellyt viiteen kriteeriin perustuvan tyypittelyn institutionaalisista tavoista järjestää perustuslakikontrolli. Tyypittely on luonteeltaan analyyttinen ja teoreettinen (ei esimerkiksi oikeushistoriallinen), joten se voi sisältää myös tapoja, joille ei löydy vastinetta reaali maailmasta.

Ensimmäisenä voidaan tarkastella ajankohtaa, jolloin perustuslakikontrolli suoritetaan. Tämä voi tapahtua joko etukäteen eli kyseessä on preventiivinen kontrolli tai jälkikäteen, jolloin kyseessä on repressiivinen kontrolli. Preventiivisessä kontrollissa lakiehdotusten perustuslainvastaisuudet tutkitaan jo lainsäätämisvaiheessa ennen kuin laki tulee voimaan. Tämä malli korostaa lainsäätäjän asemaa. Lakien preventiivinen kontrolli on käytössä esimerkiksi Ranskassa. Jälkikäteisessä mallissa sen sijaan perustuslain vastaisuudet tutkitaan vasta lain soveltamistilanteissa. Tämä malli korostaa selvästi lainsäätäjän alisteista asemaa perustuslainmukaisuutta valvovaan orgaanin nähden. Repressiivinen kontrolli on käytössä esimerkiksi Yhdysvalloissa. (Husa 2004, 46-47.)

Toinen kriteeri on orgaani, joka perustuslainmukaisuuden valvonnan suorittaa. Valvonta voidaan suorittaa joko oikeudellisissa elimissä, käytännössä tuomioistuimissa, tai ei-oikeudellisissa elimissä, esimerkiksi lainsäädäntövaltaa edustavissa elimissä. Oikeudellisten elimien, kuten valtiosääntötuomioistuinten, käyttöä perustellaan tuomioistuinten riippumattomuudella. Toisaalta nimenomaan maissa, joissa perustuslainvalvontaa suorittaa erityinen valtiosääntötuomioistuin, voidaan havaita politiikan ja oikeuden sekoittumista, sillä ne eivät ole pelkästään oikeussääntöjen tulkitsijoita, vaan myös niiden luoja. Saksan valtiosääntötuomioistuin on tästä hyvä esimerkki. Ranska on jälleen esimerkki ei-oikeudellisesta järjestetystä perustuslain valvonnasta. (Husa 2004, 47-48.)

Kolmas kriteeri tarkastelee perustuslakikontrollin oikeudellista luonnetta. Kontrolli on abstraktia silloin, kun tarkasteltavana oleva tapaus on hypoteettinen. Perustuslain valvontaa suorittava elin pyrkii siis ennakoimaan mahdollisia tilanteita, joissa käsiteltävänä oleva lakiehdotus on ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakikontrolli on abstraktia esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa. Konkreettisessa mallissa sen sijaan käsiteltävä tapaus on tuomioistuimissa tai viranomaistoiminnassa esiin tullut todellinen

soveltamistilanne. Konkreettisen mallin puolustajat sanovat mallin suojaavan parhaiten kansalaisille perusoikeussäännösten takaamia oikeuksia tehokkaasti. Perustuslakikontrolli on konkreettista esimerkiksi Yhdysvalloissa. (Husa 2004, 48-49)

Neljäs kriteeri kiinnittää huomiota siihen, miten kontrolli on järjestetty hallinnollisorganisatorisesti. Keskitetyssä kontrollissa kaikki perustuslainmukaisuuteen liittyvä valvonta on keskitetty yhden orgaanin sisälle, kuten Ranskan perustuslakineuvostossa. Hajautetussa järjestelmässä sen sijaan kontrollitehtävää hoitaa usea elin. Husa antaa Yhdysvallat esimerkkinä hajautetusta järjestelmästä, koska siellä kaikilla tuomioistuimilla on mahdollisuus arvioida lakien perustuslainmukaisuutta. Toisaalta Yhdysvallat on lähellä keskitettyä järjestelmää liittovaltion korkeimman oikeuden keskeisen aseman vuoksi. (Husa 2004, 49.)

Viides ja viimeinen kriteeri tarkastelee perustuslakikontrollin seurauksia: mitätöitykö laki perustuslakikontrollin seurauksena vai jääkö se edelleen muodollisesti voimaan? Esimerkiksi Saksassa perustuslakiristiriidan osoittaminen johtaa kyseisen lain mitätöitymiseen. Jos taas laki jää muodollisesti voimaan, sillä voi olla kaksi eri seurausta. Ristiriidan osoittaminen voi jäädä koskemaan nimenomaisesti vain kyseessä olevaa tapausta ilman, että sillä on vaikutusta normin yleiseen voimassaoloon. Toisaalta voi myös olla mahdollista, että tuomiovallan painoarvo on niin vähäinen, ettei lainsäätäjät muuta lakia, vaikka normikontrollin kautta osoitettu ristiriita perustuslain kanssa sitä edellyttäisi. Näin on käynyt esimerkiksi Japanissa. (Husa 2004, 49-50.)

Suomessa perustuslain ylin tulkinta-auktoriteetti on eduskunnan perustuslakivaliokunnalla ja sen perustuslakikontrolli on näillä kriteereillä määriteltynä ei-oikeudellista, preventiivistä, abstraktia ja keskitettyä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan jäsenet ovat kansanedustajia, eivät tuomareita, joten kyseessä ei ole tuomioistuin. Perustuslakivaliokunta myös tulkitsee lakien perustuslainmukaisuutta jo säättämävaiheessa abstraktisti eli hypoteettisten tapausten kautta. Perustuslainmukaisuuden valvonta on keskitettyä, sillä perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan ”tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.” Toisaalta perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuintenkin on annettava etusija perustuslain säädökselle, jos ”tuomioistuimen

käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa”. Pykälä on jokseenkin kiistanalainen, eikä ole selvää, milloin ristiriidan voidaan katsoa olevan ilmeinen ja missä määrin tämä antaa korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle vallan tulkita lakien perustuslainmukaisuutta konkreettisesti jälkikäteen. Viidenteen kriteerin nähdessä perustuslakivaliokunnan ennakkollinen valvonta tarkoittaa, ettei perustuslain kanssa ristiriidassa olevia lakiehdotuksia voida säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lainsäätäjän tulee siis joko muokata lakiesitystä, säätää se perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tai hylätä lakiehdotus.

2.3. Perustuslainmukaisuuden valvonta Suomessa

Suomessa perustuslakikontrolli on ennakkovalvontaa, mutta maailmanlaajuisesti yleisempi tapa järjestää perustuslainmukaisuuden valvonta on jälkikäteinen kontrolli. Suomessa kehitys on ollut jokseenkin poikkeavaa ja Suomessa voidaankin sanoa olevan kehittynein suoran parlamentaarisen ennakkovalvonnan järjestelmä (Jyränki 2003, 380). Ennakollisen valvonnan perinteen syntyyn vaikutti erityisesti kaksi tekijää: Suomen asema autonomisena osana Venäjän keisarikuntaa sekä perustuslakikontrollin korostunut muodollisuus eli säätämisyjärjestyksestä määräävä tehtävä.

Ennakkovalvonnan perinne Suomessa syntyi jo autonomian kaudella. Kun säätykokous alkoi uudelleen kokoontua 1860-luvulla, oli se suuriruhtinaskunnan ainoa todella kansallinen instituutio, sillä keisari oli valtakunnallinen ja senaatin molemmat osastot koostuivat keisarin luottamushenkilöistä (Jyränki 2003, 385). Säätykokous ja sitä seurannut yksikamarinen eduskunta profiloituivat autonomian puolustajina ja saivat näin kansan luottamuksen. Sen sijaan Suomen ylimpään oikeusasteeseen, senaatin oikeusosastoon, ei luotettu, koska sen yhteys keisariin oli hyvin läheinen. (Rieppola 1973, 35.) Nimenomaan säätykokous katsoi, että sen toimintaa rajoittavat perustuslait ja säätyprivilegiot, joten säätykokous oli ensisijaisesti kiinnostunut käsiteltäväksi saamiensa lakiehdotusten suhteesta perustuslakeihin ja säätyprivilegioihin. Niinpä tavaksi kehittyi pyytää säätykokouksen lakivaliokunnalta, perustuslakivaliokunnan edeltäjältä, lausunto säädösehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ja siitä, missä säätämisyjärjestyksessä säädösehdotus tulisi säätää. Säätykokoukselle oli tärkeää, että tavallisella lailla ei tehty muutoksia perustuslakeihin tai säätyprivilegioihin, vaan että näissä käytettiin vaikeutettua

säätämisyjärjestystä, jolloin muutoksiin tarvittiin aina kaikkien neljän säädyn suostumus. Järjestelmä siis puolsi lainsäätäjän ennakkovalvontaa. Jälkikäteistä tuomioistuinkontrollia ja vallanjakoperiaatetta vastaan oli myös edellä mainittu ylimpiin oikeusasteisiin kohdistuva epäluottamus ja toisaalta Venäjän keisarikunnan monarkkinen valtiosääntö, johon ei sopinut, että tuomioistuin pystyisi syrjäyttämään monarkin vahvistaman lain. (Jyränki 2003, 384-387.)

Luottamus eduskuntaan vanhan ranskalaisen ja ruotsalaisen perinteen mukaan oli myös itsenäisen Suomen peruseriaatteita perustuslakikontrollin muodostamisessa. Korostamalla parlamentaarista etukäteisvalvontaa, Suomessa pyrittiin välttämään sellaisia arvovaltakonflikteja, joita eriävistä perustuslain tulkinnoista tuomioistuimen ja parlamentin välille muodostuisi. Perustuslaintulkinnan katsotaan myös olevan niin lähellä lainsäädäntötoimintaa, että se on syytä pitää lainsäädäntöelimen toimivallan piirissä. Eduskunnan suorittama perustuslain valvonta nähdään myös demokraattisempina kuin tuomioistuimissa ei-demokraattisesti valittujen tuomarien toimesta suoritettu kontrolli. Itsenäisessä Suomessa presidentin vahvan aseman kautta säilyi myös monarkkinen periaate. Yksi presidentin tehtävistä on vahvistaa lait ja siten myös viime kädessä valvoa niiden perustuslainmukaisuutta eikä tuomioistuimille haluttu antaa valtaa tässä mielessä sekaantua lainsäädäntöprosessiin. (Jyränki 2003, 390-395.)

2.3.1 Poikkeuslaki-instituutio

Suomalaisen perustuslakikontrollin erikoispiirre on kontrollin muodollisuutta ja lainsäätäjän rajoittamattomuutta korostava, jo varhaisessa vaiheessa kehittynyt mahdollisuus niin kutsuttuihin poikkeuslakeihin. Poikkeuslaeilla tarkoitetaan säännönmukaisessa tai niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyä lakia, joka perustuslain tekstiin kajoamatta asiallisesti joiltain osin syrjäyttää perustuslain sisältämän säätelyn. Täten siis perustuslain kanssa aineellisessa ristiriidassa olevia lakeja voidaan säätää, mutta käytetyn säätämisyjärjestyksen takia poikkeuslaki on muodollisesti perustuslainmukainen. Järjestelmän tausta ulottuu Venäjän vallan aikaan, jolloin Suomella oli omat, Ruotsin vallan aikaiset perustuslait. Kuitenkin, kun Venäjä vaati Suomea säätämään lakeja, jotka olivat ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa, suomalaisten oli myönnyttävä. Vaaditut lait säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä

ja sisällöllisesti perustuslain kanssa ristiriitaisina, mutta kuitenkin niin, että perustuslaki ulkoisesti säilyi ennallaan. (Saraviita 2005, 187.)

Poikkeuslakimenettelyn mahdollisuus tarkoitti, ettei Suomen vanhaan hallitusmuotoon kirjattujen vapausoikeuksien katsottu olevan ehdottomia, vaan suhteellisia. Poikkeuslakimenettelyä perusteltiin sen mahdollistamalla joustavuudella, sillä valtion tulisi pystyä toiminaan tehokkaasti poikkeusolojen, kuten sodan tai muiden kansakuntaa uhkaavien vaaratilanteiden, aikana. Poikkeuslakimenettely kuitenkin aikojen saatossa laajeni ja sitä käytettiin tavanomaisesti myös normaalien olojen vallitessa ja pysyviä tarpeita varten säädettyihin lakeihin. Vuodesta 1919 vuoteen 1992 mennessä oli säädetty yhteensä 847 poikkeuslakia (keskimäärin siis noin 11 vuodessa), joista vuonna 1993 oli yhteensä noin 20 prosenttia yhä voimassa. Korostetusti poikkeuslakimenettelyllä vaikutettiin nimenomaan perusoikeussäännöksiin. (Saraviita 2005, 187-188.) Menettely myös painotti perustuslakivaliokunnan tehtävää muodollisena, ei sisällöllisenä, lakiehdotusten säätämisyjärjestyksen auktoriteettina. Kysymys ei ollut siitä, mitä lainsäätäjät voi säätää vaan, miten lainsäätäjän tulee säätää. (Jyränki 2003, 270-274.)

Poikkeuslakimenettelyä kritisoitiinkin nimenomaan siitä, että se tyypistää perustuslain sisällön pelkäksi kysymykseksi säätämisyjärjestyksestä. Useat poikkeuslait myös tekivät hallitusmuodosta sekavan ja vaikeasti tulkittavan. Poikkeuslakien käyttömahdollisuus väheni Suomen kansainvälisten sitoumusten lisääntyessä. Suomi esimerkiksi liittyi vuonna 1990 Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen osapuoleksi, mikä kieltää tiettyjen klassisten vapausoikeuksien rajoittamisen kaikissa tilanteissa (Saraviita 2005, 19). Trendin muutos näkyi myös perustuslakivaliokunnan työssä: 1970-luvulle asti poikkeuslakeja säädettiin rutiininomaisesti, mutta sittemmin perustuslakivaliokunta on ristiriidan havaittuaan muotoilemaan säännökset siten, että ristiriitaa ei ole (Saraviita 2005, 189).

Uutta perustuslakia säädettäessä lähtökohdaksi otettiinkin poikkeuslakien välttämisen periaate, joka merkittävästi supistaa säädettävien poikkeuslakien lukumäärää. Tästä johtuen voidaan ajatella, että poikkeuslakien välttämisen periaate johtaa yhä useammin siihen, että ristiriidat perustuslain kanssa pyritään korjaamaan lakiesityksen sanamuotoja muuttamalla ja tulkintoja löysentämällä. (Jyränki 2003, 267-277.) Toisaalta poikkeuslakien välttämisen periaate myös korostaa perustuslain tulkinnan merkitystä,

sillä perustuslain tiukat tulkinnat johtaisivat yhä useammin lakialoitteiden tosiasialliseen kaatumiseen perustuslakivaliokunnassa olettaen, että perustuslaki nähdään jokseenkin pysyvänä ja sen muuttamiseen on erityisen korkea kynnyks. Enää kyseessä ei olisikaan vain, miten säädetään, vaan enenevässä määrin myös mitä säädetään.

Poikkeuslakimenettelystä luopuminen voidaan nähdä merkittävänä askeleena kohti perustuslain tulkinnan lisääntyvää merkitystä. Kehitys on alkanut suhteellisen vastikään, sillä kansansuvereniteettilähtöinen demokratiakäsitys on vasta 1990-luvun alusta lähtien liikkunut kohti vallanjakomallin sovellusta, jossa tuomiovallalla ja etenkin perusoikeuksilla on yhä suurempi rooli julkisen vallan osana (Husa 2004, 99). Tähän kehitykseen on vaikuttanut kolme seikkaa: Suomen sitoutuminen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, Suomen liittyminen Euroopan Unionin jäseneksi vuonna 1995 ja perusoikeuksien vakiintuminen osaksi perustuslakia vuonna 2000 voimaantullessa uudessa perustuslaissa (Lavapuro 2010, 9-16). Suomen uudet kansainväliset velvoitteet toimivat myös osaltaan katalyyttina periaatteelle, jossa poikkeuslakien määrää pyritään merkittävästi rajoittamaan. Poikkeuslakimenettely korosti perustuslain tulkinnan muodollisuutta, mutta siitä luopuminen on antanut perustuslakivaliokunnalle viimeisen sanan myös lakiehdotusten sisältöä käsitellessä. Ottaen huomioon viime vuosikymmenten mullistukset Suomen valtiosääntökulttuurissa voidaankin kysyä, onko perustuslakivaliokunnan tekemän perustuslain tulkinnan merkitys lisääntynyt Suomen poliittisessa järjestelmässä.

2.4 Konstitutionalismi

Perustuslait ovat keskeisiä osia poliittisia järjestelmiä ja voidaankin puhua perustuslaillisesta demokratiasta eräänä hallintomuotona. Hallintotapaa, jossa perustuslailla on keskeinen asema kansalaisten demokraattisen osallistumisen ja perusoikeuksien turvaamisessa, kutsutaan myös konstitutionalismiksi. (Nieminen 2004, 83.) Konstitutionalismi teoriana tarkoittaa rajoitettua valtiovaltaa, jossa perustuslain normit määräävät valtion toimintaa. Konstitutionalisin peruseriaatteita ovat itsenäiset tuomioistuimet, tiukka vallanjako, kunnioitus yksilön oikeuksia kohtaan ja tuomiovallan korostus perustuslaillisten normien viimesijaisena valvojana. (Loughlin 2009, 55). Konstitutionalisaatio on prosessi, jossa pyritään alistamaan valtion toiminta perustuslain

luomille rakenteille, prosesseille, periaatteille ja arvoille (Loughlin 2009, 47). Vallan kolmijako-oppiin nähden konstitutionalisaatio ilmenee siten, että tuomiovallalle ja erityisesti perustuslaille pyritään legitimoimaan ylin valta, jolloin toimeenpano- ja lainsäädäntövalta ovat alisteisia sille.

Nykyaikaisessa eurooppalaisessa kontekstissa voidaan Husan (2004, 131-133) mukaan erottaa kaksi erilaista tulkintaa konstitutionalismista, joita hän kutsuu kronologisesti uudeksi ja vanhaksi konstitutionalismiksi. Vanhan konstitutionalismikäsityksen mukaan lakien perustuslain mukaisuuden jälkikäteinen valvonta on lähtökohtaisesti ristiriidassa demokratian kanssa. Demokratia nähdään ensisijaisesti enemmistödemokratiana ja eduskunta on vallankäytön johtava elin. Tämä klassinen ranskalainen käsitys lähtee oletuksesta, että eduskunnan säätämät lait ovat kansan tahdon ylin ilmaisu oikeudellisessa muodossa. Niiden perustuslaillisuuden tulkinta ja mahdollinen lakien kumoaminen tuomareiden toimesta on epädemokraattista. Tavallinen laki on normihierarkian ylin laki. Perustuslaki sen sijaan ei ole suoraan oikeuslaitosten soveltamaa lakia vaan eräänlainen yhteiskuntasopimus, jossa kansa hyväksyy vallitsevat yhteiskunnalliset peruseriaatteet. (Husa 2004, 131-133.) Perustuslaki ei siis rajoita lainsäätäjän valtaa, vaan lainsäätäjä voi säätää haluamansa lain. Perinteisesti Suomessa on ajateltu, että perustuslain muuttamiselle ei ole sisällöllisiä esteitä, ainoastaan muodollisia, lainsäätämisenjärjestykseen liittyviä menettelyllisiä kysymyksiä. Tätä muutosvapautta on toisaalta tasapainottanut oikeudellisen jatkuvuuden vahva korostus sekä Suomen sitoutuminen kansainvälisiin sopimuksiin. (Jyränki 2003, 254.)

Toisen maailmansodan jälkeen konstitutionalismi alkoi muuttua muotoaan uudeksi konstitutionalismiksi. Vahva lähtökohta tälle oli toisen maailmansodan aikana tehty laajat ihmisoikeusrikkokset. Lainsäätäjä ei olekaan enää kansan tahdon ylin ilmaisu, vaan myös lainsäätäjä on uhka kansan oikeuksia kohtaan. Tässä vaiheessa useat maat (esimerkiksi Saksa, Italia ja Itävalta) alkoivat lisätä perusoikeussäännöksiä perustuslakeihinsa suojaamaan ihmisoikeuksia (Lavapuro 2010, 19).

Uusi konstitutionalismi katsoo, että lainsäätäjä ja kansan tahto eivät ole normihierarkkisesti ylimmässä asemassa. Ajatellaan, että lainsäätäjä itse voi rikkoa normihierarkkia vastaan ja on tuomiovallan tehtävä puuttua näihin rikkomuksiin. Tuomiovalta on oikea taho valvomaan näitä rikkomuksia, sillä se käyttää ainoastaan

oikeudellista harkintaa ja on riippumaton politiikasta. Perustuslaki ja sen sisältämät perusoikeudet ovat siten suoraan sovellettavissa olevaa lakia. Uuden konstitutionalisin keskeisin ajatus on, että oikeusjärjestys sisältää fundamentaalisia, rikkomattomia oikeuksia. Poliittinen päätöksenteko saatetaan näin näille perusoikeuksille ja niitä valvoville instituutioille alisteisiksi. Tuomiovallan käyttäjistä tulee tässä mielessä poliittisen vallan käyttäjiä de facto ja poliittisen vallan käyttäjistä tulee ”valtiosääntötuomareita” siinä mielessä, että muotoillessaan politiikkaa heidän tulee ottaa huomioon perustuslain sisältämät arvot. Lainsäätäjän ei ole järkevää säätää lakeja, jotka joutuvat ongelmiin perustuslakia valvovassa elimessä, jossa poliittiset vastustajat voivat käynnistää prosesseja näiden lakien kumoamiseksi. Poliittikka siis oikeudellistuu ja oikeus politisoituu. (Husa 2004, 131-133.) Oikeudellistuminen nähdään tässä konstitutionalisin yläkäsitteenä. Jyränki (1989, 15) määrittelee oikeudellistumisen ilmiönä, jossa politiikka tulee määritellyksi oikeuden kautta. Äärimmäinen politiikan oikeudellistuminen supistaa demokraattisen päätöksenteon ja hallinnollisen toimeenpanovallan silkaksi perustuslain täytäntöönpanoksi. Lainsäätäjä säätää tavallisella lailla vain sen, mikä on jo valmiiksi perustuslaissa säädetty.

Hirschlin (2007) mukaan uusi konstitutionalismi 2000-luvun merkittävin maailmanlaajuinen trendi, joka on perustavanlaatuisella tavalla muuttanut poliittista päätöksentekoa. Perusoikeudet ovat välineitä, joilla yhteiskunnallista muutosta edistetään ja kaikki merkittävät poliittiset ristiriidat nähdään perusoikeuksien kautta. Uusi konstitutionalismi myös muokkaa käsitystämme demokratiasta, sillä perusoikeuksien, ja etenkin vähemmistön oikeuksien, puolustamisesta tulee aidon demokratian tunnusmerkki. Uuden konstitutionalisin demokratiakäsitys on ristiriidassa enemmistödemokratian kanssa, sillä demokratian ei nähdä tarkoittavan enemmistön vapaan tahdon toteutumista, vaan demokratian tehtävänä on suojella enemmistön diktatuuria vastaan. Perusoikeuksien tulkinnalla on tässä kontekstissa suuri merkitys ja tämä tulkintatehtävä kuuluu puolueetonta asiantuntijuutta ja oikeudellista harkintaa käyttäville tuomareille, jotka eivät ole sidoksissa omaa etua ajavaan puoluepolitiikkaan. (Hirschl 2007, 1-4.)

Hirschl (2007) esittää kolme mallia: evolutiivinen, funktionalistinen ja taloudellisinstitutionaalinen malli, jotka kaikki selittävät konstitutionalisin merkityksen kasvun syitä poliittisissa järjestelmissä. Ensimmäinen, evolutiivinen malli painottaa Husan

(2004) kuvailun tavoin historiallisia prosesseja, jotka vääjäämättömästi ovat kehittäneet poliittisia järjestelmiä kohti vahvempaa konstitutionalismia. Perustuslait ovat kehittyneet teoreettisista yhteiskuntasopimuksista käytännönläheisiksi, konkreettisiksi perusoikeusdokumenteiksi, jotka suojelevat kansalaisia valtiiovallan rikkomuksia vastaan. Etenkin uuden konstitutionalisin puolustajien mukaan tämä on merkki järjestelmän ”kypsymisestä”. Evolutiivisen mallin toisen variantin mukaan luottamus valtion kykyyn kokonaisvaltaisesti suunnitella ja hoitaa yhteiskunnallisia asioita on heikentynyt. Tästä syystä valtion vallalle ja toimintakyvyille on haluttu asettaa rajoja ja oikeudellista valvontaa on lisätty. Oikeudellisen valvonnan lisääntyminen on vahvistanut vallan kolmijako-oppia ja muuttanut käsitystä demokratiasta. Demokratiaa ei nähdä enää enemmistön tahdon toteutumisenä vaan tiettyjen kansalaisten perusoikeuksien toteutumisenä kaikissa tilanteissa. Konstitutionalismikehitys on siis tämän näkemyksen mukaan vahvistanut demokratiaa antamalla lisää vaikutusmahdollisuuksia valtion ulkopuolisille toimijoille, kuten kansalaisjärjestöille ja yrityksille, sillä ne voivat oikeusteitse joko pyrkiä estämään heille haitallisen lainsäädännön hyväksymistä tai edistämään haluamiaan asioita. (Hirschl 2007, 32-34.)

Funktionalistisen mallin mukaan konstitutionalisin merkityksen kasvua selittää poliittisten järjestelmien toiminnalliset heikkoudet, kuten hajaantuneet ja kroonisesti poliittisesti jakaantuneet järjestelmät, joissa yhteistyö yli puoluerajojen on vaikeaa. Tällaisissa tilanteissa tuomioistuinten ja oikeudellisen harkinnan vallan kasvua selittää tarve ratkaista poliittisia pättitilanteita järjestelmän toiminnan varmistamiseksi. Toisaalta funktionalistisen mallin mukaan myös yhä itsenäisemmän byrokratian määrän kasvu selittää tarvetta lisääntyvälle valvonnalle. Kun byrokratialla on enemmän itsenäistä päätäntävaltaa, tarvitaan myös mekanismeja, joilla taataan, että ne noudattavat lainsäätäjän tahtoa ja perusoikeuksia. (Hirschl 2007, 36-37.)

Taloudellis-institutionaalisen mallin mukaan konstitutionalisin vahvistumista selittää tarve lieventää ja hallita poliittisten järjestelmien kollektiiviseen toimintaan liittyviä ongelmia. Yksi tällainen ongelma on esimerkiksi, kuinka turvata sopimusinstituution luotettavuus ja jatkuvuus yhteiskunnassa. Taloudellisen kasvun perusedellytyksiä ovat markkinoiden ennakoitavuus sekä uskottava järjestelmä, jolla markkinoiden sääntöjä toimeenpannaan ja etenkin omistusoikeuksia suojellaan. Oikeudellisen valvonnan lisääminen vahvistaa markkinoiden luottamusta ja siten lisää talouskasvua. Taloudellis-

institutionalistisen mallin mukaan oikeudellisen valvonnan lisääminen on kustannustehokas tapa järjestää itsenäisen byrokratian valvonnan tarve. Oikeudellinen valvonta tehostaa poliittisen järjestelmän tuotosten seuraamista, sillä se lisää lainsäätäjien informaatiota lainsäädännön todellisista vaikutuksista. Tällä on erityisen suuri vaikutus maissa, joissa lakien perustuslain mukaisuuden valvonta on ennakkollista, kuten Suomessa. (Hirschl 2007, 37-38)

Vaikka vallan siirtäminen oikeuslaitoksille vaikuttaa ensinäkemältä heikentävän poliittista vallankäyttöä ja lisäävän oikeudellisten instituutioiden valtaa, on Hirschlin mukaan syyt konstitutionalismiin vahvistumiselle ensisijaisesti lähtöisin poliittista tarkoituksista. Ensinnäkin, päätöksentekovallan siirtäminen oikeuslaitoksille vähentää päätöksentekokustannuksia ja samalla siirtää vastuuta pois poliittisilta päättäjiltä. Tästä on hyötyä etenkin, kun käsitellään kysymyksiä, jotka ovat erityisen herkkiä poliittisesti ja jossa päätös suuntaan tai toiseen aiheuttaa voimakasta vastarintaa. Toiseksi, poliitikot voivat käyttää oikeudellisten instituutioiden asiantuntijuutta ja oletettua puolueettomuutta hyväkseen kerätessään tukea poliittisesti kiistanalaisten lakiesitysten taakse. Strategisesti tämä on houkutteleva vaihtoehto erityisesti poliitikoille, jotka epäilevät, että heidän ei kantansa ei saisi riittävää tukea enemmistöparlamenteissa. Toisaalta myös poliittisesti hegemonisessa asemassa olevat voivat käyttää oikeuslaitoksia hyväkseen välineenä, joilla he vakiinnuttavat omat preferenssissään muuttumattomaksi osaksi järjestelmää. Oikeusjärjestelmä voi esimerkiksi konkretisoida avoimen ja sääntelemättömän markkinatalouden niin pysyväksi osaksi yhteiskuntaa, että tämä asetelma ei horju, vaikka valtapuolue ajoittain jäisikin oppositioon. (Hirschl 2007, 38-43.)

Lijphart (1999, 226-230) on tehnyt vertailevaa tutkimusta perustuslain tulkinnan (judicial review) merkittävydestä eri maissa. Tutkimuksen tulokset vahvistavat uuden konstitutionalismiin mukaisesti perustuslain tulkinnan merkityksen kasvaneen tutkimuksen kohteina olleissa maissa. Tutkimuksen kohteena oli yhteensä 36 maata, joista viidessä tapahtui muutoksia tutkimusajanjakson aikana perustuslain tulkinnan merkittävydessä. Kaikki nämä viisi maata muuttuivat kohti lisääntyvää ja vahvempaa perustuslain tulkinnan merkitystä. Lijphart luokittelee esimerkiksi Saksan maaksi, jossa perustuslaillisella valvonnalla on erityisen vahva asema ja Saksan korkein oikeus onkin mitätöinyt melkein 5 prosenttia kaikista liittovaltion laeista vuosien 1951-1990 aikana.

Skandinavian maat yleisesti kategorisoituvat heikon perustuslaillisen valvonnan maiksi. Kasvun trendiä tukee erityisesti perustuslaillisen valvonnan kasvu maissa, joissa perustuslain tulkinnalla ei perinteisesti ole ollut vahvaa jalansijaa (esimerkiksi Iso-Britanniassa). Nämä maat ovat kuitenkin sitoutuneet kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja siten hyväksyneet ylikansallisten tuomioistuinten vaikutusvallan lainsäädäntöönsä. (Lijphart 1999, 226-230.)

2.4.1 Poliittinen ja oikeudellinen konstitutionalismi

Bellamyn (2009) mukaan konstitutionalismi voidaan jakaa kahteen pääsuuntaukseen: poliittiseen ja oikeudelliseen. Oikeudellisen konstitutionalισmin mukaan on olemassa rationaalinen konsensus yhteiskunnan perimmäisistä arvoista, jotka on muotoiltu ihmis- ja perusoikeuksiksi ja jotka saavutetaan parhaiten oikeudellisen prosessin kautta. (Bellamy 2009, 1-5.) Oikeudellisen konstitutionalισmin mukaan perusoikeudet ovat siis kansan hypoteettinen tahto eli rationaalinen konsensus, johon kaikki, tai ainakin riittävän useat, päätyisivät, jos he paneutuisivat asiaan riittävän paljon. Ajatuksena on löytää perustelu, jonka mukaan on jokaisen kannalta rationaalista tietyissä tilanteissa estää enemmistön tahdon toteutuminen. Täten on myös perusteltua, että perustuslakia tulkitsevat siihen erityisesti koulutetut asiantuntijat, joilla on riittävästi resursseja paneutua asian ratkaisuun. Oikeudelliseen konstitutionalισmiin sisältyy myös ajatus, että yhteiskunta ennalta sitoutuu tiettyihin asioihin ja arvoihin, jotta tulevissa tilanteissa, joissa perusoikeudet ovat uhattuina, ei synny houkutusta sortua niiden rikkomiseen. Jääskinen kuitenkin kritisoi tätä ennakkollisen sitoutumisen käsitettä, sillä nykyisyydessä ei voida tietää, mitkä arvot ratkaisut ja politiikkavaihtoehdot ovat relevantteja eri tilanteissa vuosikymmenien kuluttua. (Jääskinen 2004, 115-117).

Poliittisen konstitutionalισmin mukaan perusoikeuksien tulkinnasta ei ole kyse oikeista tai vääristä ratkaisuista, vaan kahden eri tahon perustellusta erimielisyydestä eri arvovalintoihin perustuen (Jääskinen 2004, 116). Poliittinen konstitutionalισmi kiistääkin näkemyksen rationaalisesta konsensuksesta ja katsoo, että ei ole mahdollista tai edes tavoiteltavaa päästä yksimielisyyteen oikeudenmukaisesta yhteiskunnasta. Kuten vuosisatainen poliittisen filosofian perinne osoittaa, voidaan oikeudenmukaisesta yhteiskunnasta perustellusti olla eri mieltä. Koska vastausta siihen, millainen on oikeudenmukainen yhteiskunta, on mahdotonta antaa yksiselitteisesti, ei voida myöskään

olettaa, että oikeustieteellisen koulutuksen saaneet perustuslain tulkitsijat tähän pystyisivät. (Bellamy 2009, 1-5.)

Vaikka poliittinen konstitutionalismi kritisoi ennakkollisen sitoutumisen käsitettä perusoikeuksien sisällön lopputulosten määrittelyssä, poliittisen konstitutionalismi kuitenkin korostaa ennakkollisen sitoutumisen tärkeyttä liittyen perustuslaillisiin menettelyihin. Demokratian kanssa ristiriidassa ei ole edellyttää, että lainsäätäjät käyttää aikaa tärkeiden ja laajojen päätösten käsittelyyn. (Jääskinen 2004, 116-117.) Perusoikeudet ovat tärkeitä, sillä niiden kautta sitoudutaan aidon demokraattisen prosessin takaaviin arvoihin, jotta voidaan taata menettelyjen, ei niinkään lopputulosten, oikeudenmukaisuus. Perusoikeuksien toteutuminen demokraattisessa prosessissa takaa järjestelmän legitimitetin, sillä se ottaa huomioon mahdollisimman monen näkökannan asiaan. (Bellamy 2009, 1-5.)

Poliittinen ja oikeudellinen konstitutionalismi suhtautuvat eri tavoin myös demokratiaan. Poliittinen konstitutionalismi korostaa demokratiaa eikä enemmistön tahtoa nähdä enemmistön diktatuurina, vaan deliberatiivisen prosessin lopputuloksena, jolloin saavutetulla lopputuloksella on kattavin mahdollinen hyväksyntä ja jossa eri näkökulmat on parhaalla mahdollisella tavalla otettu huomioon. Oikeudellinen konstitutionalismi sen sijaan näkee, että demokratia ei voi olla vain enemmistön tahdon toteutumista, vaan myös vähemmistöjen oikeudet tulee suojata. Tässä mielessä jako oikeudelliseen ja poliittiseen konstitutionalismiin liittyy myös läheisesti niin sanottuun antimajoritaariseen ongelmaan (*counter-majoritarian difficulty*). Antimajoritaarisen ongelman ytimessä on kysymys, miten vähemmistön oikeudet voidaan turvata enemmistön tahdon vallitessa ja toisaalta, miten samalla voidaan estää vähemmistön diktatuuri, jossa pienilläkin ryhmillä voi olla veto-oikeus ja jossa päätöksenteon kustannukset ovat täten suuret. (Bellamy 2009, 26-32; Jääskinen 2004, 110.)

2.4.2 Perustuslain tulkinnan demokratiaperiaate Suomessa

Jaottelu poliittiseen ja oikeudelliseen konstitutionalismiin ilmentää perustuslain tulkinnan synnyttämää jännitettä perusoikeuksien ja demokratian välillä. Siten se myös liittyy läheisesti kysymykseen siitä, mille instituutiolle perustuslain tulkintavalta kuuluu. Kuten luvussa 2.2 osoitettiin, maailmalla yleisin tapa järjestää perustuslain tulkinta on

jälkikäteinen tuomioistuinkontrolli. Bellamy (2009) pyrkiikin jaottelullaan tarkastelemaan tuomioistuinkontrollia kriittisesti, sillä tuomioistuinkontrolli asettaa itsenäiset tuomarit ristiriitaan demokraattisesti valitun lainsäätäjän kanssa. Suomessa perustuslain tulkinta on annettu eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, joten ristiriitaa perustuslain tulkitsijan ja lainsäätäjän välillä ei teoriassa ole. Suomessa on painotettu niin sanottua demokratiaperiaatetta perustuslain tulkinnassa (Lavapuro 2010b). Suomessa esimerkiksi Jyränki (2003, 393) on viitannut tuomioistuinten tekemän perustuslain tulkinnan epädemokraattiseen luonteeseen, minkä takia perustuslain tulkinta on Suomessa haluttu pitää vahvan demokraattisen valvonnan alaisuudessa. On kuitenkin kyseenalaista, kuinka paljon käytännössä tulkinnan demokraattisuudelle annetaan painoarvoa, sillä perustuslain tulkinnassa Suomessa hyödynnetään paljon oikeustieteellistä asiantuntijuutta (ks. esim. Wiberg 2003). Perustuslakivaliokunta myös nojaa vahvasti valiokunnan aikaisempaan käytäntöön, minkä esimerkiksi Jyränki (2003, 397-398) on katsonut heikentävän perustuslakivaliokunnan poliittista luonnetta ja vahvistavan sen auktoriteettia ja legitimiyyttä.

Lavapuro (2010b) onkin asettanut kyseenalaiseksi suomalaisen perustuslain tulkinnan demokratiaperiaatteen käytännön merkityksen. Esimerkiksi poikkeuslaki-instituutiosta luopuminen oli Suomessa selvä askel kohti uuden konstitutionalisin mukaista käsitystä, että perustuslain tulkinta on myös olennainen osa käytännön lainsäädäntötyötä, mikä rajoittaa myös demokraattisesti valitun enemmistön tahdon toteutumista. Lavapuro, samoin kuin Jyränki (2003, 267-277), kyseenalaistaa tämän kehityksen ja toteaa, että Suomessa perustuslain tulkinta ei edelleenkään aseta merkittäviä sisällöllisiä rajoitteita lainsäädäntötyölle. Lavapuron mukaan perustuslakivaliokunnan tekemä perustuslain tulkinta on valtiosääntöteknistä tarkastustoimintaa, jossa tarkastellaan erityisesti lakien täsmällisyyttä ja oikeusturvan toteutumista. Perustavanlaatuisissa sisällöllisissä kysymyksissä perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitäytynyt tekemästä eduskuntaa rajoittavista tulkintoista. Tällaista tiukasti lainsäädäntötyön muodollisuuteen eli sääntämisenjärjestykseen suhtautuvaa kontrollia, mutta samalla käytännön syistä sisällöllisesti joustavaa perustuslain tulkintaa Suomessa Lavapuro kutsuu valtiosääntömanagerialismiksi. (Lavapuro 2010b.)

Valtiosääntömanagerialistinen suomalainen perustuslain tulkinta on siis Lavapuron (2010b) mukaan lähempänä vanhan kuin uuden konstitutionalisin mukaista käsitystä.

Perustuslain ja perusoikeuksien ei katsota asettavan loppuun saakka sitovia, etukäteisiä sisällöllisiä rajoja poliittiselle päätöksenteolle. Etenkin kiperissä tapauksissa perustuslain sisältöjen oletetaan joustavan ja antavan tilaa poliittiselle harkinnalle. Perusoikeudet ovat siis suomalaisessa valtiosääntökulttuurissa heikkoja normeja. Perustuslain ja perusoikeuksien merkitys on kysymys asianmukaisesta säätämisyjärjestyksestä ja terminologisesta hienosäädöstä. Tulkintaratkaisut perustuvat avoimen sisällöllisen ja periaatteellisen argumentaation sijasta auktoritatiivisiin tulkintoihin ja alakohtaiseen asiantuntijakulttuuriin. (Lavapuro 2010b.) Valtiosääntömanagerillisestä näkökulmasta katsottuna perustuslakivaliokunnan rooli ei siis olisi merkittävästi kasvanut, vaan sen tehtävänä on legitimoida jo tehtyjä päätöksiä.

3. Perustuslakivaliokunta osana eduskuntaa

Tarkasteltuamme edellisissä luvuissa perustuslain tulkinnan merkitystä, erilaisia mahdollisia tapoja järjestää tulkinta, perustuslain tulkinnan ja demokratian yhteyttä yleisesti sekä konstitutionalismi -käsitettä, siirrymme tässä luvussa tarkastelemaan perustuslakivaliokuntaa osana Suomen eduskuntaa. Vaikka perustuslakivaliokunnan tehtävä ja asema poikkeaa jossain määrin muista valiokunnista, ovat sen toimintatavat hyvin samanlaisia kuin muidenkin valiokuntien. Osittain oikeudellisesta tehtävästään huolimatta perustuslakivaliokunta on tiukasti sidottu eduskunnan toimintatapoihin ja puoluepolitiikkaan, sillä sen jäsenet ovat demokraattisesti valittuja kansanedustajia, eivätkä (välttämättä) oikeustieteellisen koulutuksen saaneita juristeja. Tämä poliittinen aspekti asettaa käytännön raamit perustuslakivaliokunnan toiminnalle.

Benda (1997, 17) määrittelee valiokunnan pieneksi, kansanedustajista koostuvaksi ryhmäksi, johon jäsenet on nimitetty joko pysyvästi tai tilapäisesti tutkimaan asioita tarkemmin kuin mihin kamari kokonaisuudessaan pystyy. Helanderin (2007, 20) mukaan yksi eurooppalaisten parlamenttien muutostrendeistä valiokuntalaitoksen vahvistuminen ja valiokunnat ovatkin tärkeä osa moderneja parlamentteja. Mattson ja Ström (1995, 251-255) erottavat neljä vaikuttavaa tekijää tälle kehitykselle. Ensinnäkin, valiokunnat tehostavat parlamentin toimintaa, sillä parlamentti pystyy niiden avulla käsittelemään useita asioita yhtä aikaa. Valiokunnat myös mahdollistavat kansanedustajien erikoistumisen tiettyyn alaan, jolloin lakiesitys pystytään käsittelemään asiantuntevammin. Toiseksi, valiokunnat vakauttavat parlamentaarista päätöksentekoa antamalla valituille kansanedustajille ”omistusoikeudet” tiettyihin politiikkasektoreihin. Tämä mahdollistaa erilaisten poliittisten lehmänkauppojen sopimisen, joilla turvataan omalle viiteryhmälle tärkeitä intressejä. Kolmanneksi valiokuntien avulla tapahtuva kansanedustajien erikoistuminen vähentää hallituksen ja parlamentin välistä informaatiovajetta. Erikoistumalla tiettyihin aloihin, kansanedustajat voivat arvioida lakiesityksen todennäköisiä vaikutuksia tarkemmin ja näin he pystyvät valvomaan hallituksen toimia paremmin. (Mattson & Ström 1995, 251-255.)

Viimeisenä tekijänä Mattson ja Ström mainitsevat valiokuntien tärkeyden puolueille. Vastoin perinteistä viisautta, jonka mukaan heikot puolueet johtavat vahvoihin

valiokuntiin, he esittävät, että valiokunnat toimivat myös yhteistyön välineinä puolueiden välillä, jossa suurimmilla puolueilla on suurin valta. Valiokuntien puheenjohtajat toimivat puoluejohdon sanansaattajina ja tuovat puoluekurin valiokunnan toimintaan. Vahvat puolueet siis johtavat vahvoin valiokuntiin. (Mattson & Ström 1995, 251-255.)

Suomen perustuslain (731/1999) 35 §:n mukaan eduskunnan pysyviä valiokuntia on suuri valiokunta sekä erikoisvaliokuntia perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja valiovarainvaliokunta. Lisäksi eduskunnan työjärjestyksen (40/1999) mukaan muita pysyviä valiokuntia on 12: tarkastusvaliokunta, hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, talousvaliokunta, tulevaisuusvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta. Näistä uusin on vuonna 2007 perustettu tarkastusvaliokunta. Eduskunta voi myös asettaa tilapäisiä valiokuntia, mutta ne ovat osoittautuneet harvinaisiksi, sillä viimeksi eduskunta on asettanut tilapäisen valiokunnan 1960-luvulla (Helander & Pekonen 2007, 51).

Tässä tutkielmassa tarkasteltavan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on valmistella asiat, jotka koskevat perustuslakia tai sen kanssa läheisessä yhteistyössä olevaa lainsäädäntöä, kuten Ahvenanmaan itsehallintoa, saamelaisasioita sekä esimerkiksi kansalaisuuteen, kielioikeuksiin ja uskonnon-, sanan- ja kokoontumisvapauden liittyviä asioita. Perustuslakivaliokunnan tärkein erikoistehtävä on perustuslain 74 §:ään kirjattu velvollisuus antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Lisäksi perustuslakivaliokunta valmisteleekin niin sanotut ministerivastuuasiat, ratkaisee menettelytapaa koskevat eduskunnan ja puhemiehen väliset ristiriidat, jos eduskunta ei ole puhemiehen menettelyyn tyytyväinen, ja tarkastaa hallituksen toimenpidekertomuksen.

Perustuslakivaliokunta poikkeaa muista valiokunnista siinä, että sen lausunnolla on ylin auktoriteetti tulkita lakiesityksen perustuslainmukaisuus. Käytännössä tämä toteutuu siten, että perustuslakivaliokunta lausunnossaan määrittelee, missä lainsäätämisyjärjestyksessä, tavallisessa vai vaikeutetussa, lakiesitys tulee säätää. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan omaksuma tulkinta on lopullinen ja tätä tulkintaa tulee noudattaa. Muiden valiokuntien antamat lausunnot ovat ainoastaan suosituksia,

joten tämän takia perustuslakivaliokunnan rooli on erilainen kuin muiden valiokuntien. Perustuslakivaliokunnalla on eräänlainen kaksoisrooli lakiesityksiä valmistelevana valiokuntana ja kvasi-judisiaalisena auktoriteettina lakien perustuslainmukaisuuden määrittelyssä.

3.1 Valiokuntien jäsenet

Perustuslakivaliokunnassa, kuten muissakin pysyvissä erikoisvaliokunnissa, on 17 jäsentä ja 9 varajäsentä. Eurooppalaisessa vertailussa valiokuntien jäsenmäärät vaihtelevat suuresti, esimerkiksi Ranskan kansalliskokouksen suurimmassa valiokunnassa on jopa yli 100 jäsentä, mutta yleensä ottaen pohjoismaiden parlamenttien valiokuntien jäsenmäärät sijoittuvat vertailun alapäähän (Arter 1989, 171). Osaltaan tämä johtuu pohjoismaisten parlamenttien verrattain pienestä koosta (Matsson & Ström 1995, 269). Pohjoismaisessa vertailussa sen sijaan Suomi sijoittuu samalle viivalle muiden samankokoisten maiden kanssa: Ruotsissa ja Tanskassa on valiokunnassa keskimäärin 17 jäsentä ja Norjassa 14. (Hagevi 2000, 245.)

Valiokuntien koko on oletettavasti kääntäen verrannollinen niiden vaikutusvaltaan. Pienet valiokunnat kannustavat erikoistumaan ja erikoistumisen kautta saavutettu asiantuntijuus lisää vaikutusvaltaa. Valiokunnan pieni koko myös helpottaa päätöksentekoa, sillä päätöksentekoon liittyvät kustannukset ovat pienemmät kuin suurissa ryhmissä. Toisaalta pohjoismaisten parlamenttien tunnuspiirre on, että valtiopäivillä on edustettuina useita eri puolueryhmiä ja kaikki, ei vain suurimmat ryhmät, haluavat saada edustajia päätöksenteon kannalta tärkeisiin valiokuntiin. Valiokuntien jäsenmäärä onkin siis kompromissi kansanedustajien kokonaismäärän, päätöksentekokustannusten minimoimisen ja valiokuntajäsenten monipuolisen puolue-edustuksen välillä. (Matsson & Ström 1995, 268-269.)

Miten valiokuntien jäsenet valitaan? Suomessa eduskunta päättää itse valiokuntapaikkojen jaosta. Valiokuntapaikat jaetaan eduskuntaryhmille suhteellisuusperiaatetta noudattaen eli eduskuntaryhmät saavat valiokuntapaikkoja suhteessa kansanedustajien lukumäärään. Tämä tarkoittaa siis, että jokainen valiokunta on koostumukseltaan kuin eduskunta pienoiskoossa ja niissä säilytetään hallitus-

oppositio –asetelma. Tämä tarkoittaa, että opposition kansanedustajat pääsevät osallistumaan valiokuntatyöskentelyyn ja sitä kautta vaikuttamaan päätöksentekoon, mutta valiokunnissakin hallituspuolueiden edustajilla on äänten enemmistö. Paikat jaetaan D’Hontin menetelmällä, joka suosii hieman suuria puolueita ja joskus pienpuolueet voivat jäädä kokonaan ilman varsinaisten jäsenten paikkoja. Valiokuntien puheenjohtajien paikat jaetaan erikseen niiden suuren merkityksen vuoksi. Valiokuntien puheenjohtajat, yhdessä eduskunnan puhemiehen ja kahden varapuhemiehen kanssa, muodostavat eduskunnan puhemiesneuvoston, joka suunnittelee eduskunnan pitkän aikavälin työskentelyä ja ohjaa täysistuntotyöskentelyä. (Helander & Pekonen 2007, 106-107.)

Kansanedustajat saavat itse osoittaa preferenssinsä siitä, mitä valiokuntapaikkoja he tavoittelevat (Forsten 2005, 109). He eivät kuitenkaan saa tahtoaan automaattisesti läpi, vaan valiokuntavalintoihin vaikuttaa esimerkiksi kansanedustajan ikä, sukupuoli ja vaalipiiri (Helander & Pekonen 2007, 106-107). Parlamentaariseen kokemukseen perustuva senioriteettiperiaate on myös käytännössä yksi tärkeimmistä seikoista, joilla valiokuntapaikkoja jaetaan. Senioriteettiperiaatteella tarkoitetaan sitä, että pitkään eduskunnassa tai tietyssä valiokunnassa toiminut kansanedustaja saa todennäköisemmin haluamansa valiokuntapaikan (Mattila 2014, 123). Senioriteettiperiaatteen käytön on katsottu vähentävän eduskuntaryhmän ja puoluejohdon vaikutusta valiokuntavalintoihin, mutta toisaalta kokeneenkin kansanedustajan tietotaito on jossain määrin riippuvainen aikaisemmasta puolueloajaaliudesta. Viime aikoina on myös esitetty senioriteettiperiaatteen heikentyneen, mikä johtuu erityisesti yksilöitymisen lisääntymisestä ja koulutustason noususta. (Helander & Pekonen 2007, 107-110.)

Koulutuksen merkitys on erityisesti relevantti tarkasteltaessa perustuslakivaliokuntaa, sillä perustuslakivaliokunta on yksi arvostetuimmista valiokunnista, mutta sinne on valittu suhteellisen paljon verrattain vähäisen parlamentaarisen kokemuksen omaavia kansanedustajia (Forsten 2005, 160). Timo Forstenin (2005) tutkimuksen mukaan vuosina 1945-2002 keskimäärin yli 57 prosenttia (joinain aikoina jopa lähemmäs 90 prosenttia) perustuslakivaliokunnan jäsenistä on ollut akateemisesti koulutettuja, kun valiokuntien keskiarvo on ollut 44 prosenttia. Näistä oikeustieteellisen koulutuksen saaneita on ollut 54,1 prosenttia. Senioriteettiperiaatteen heikkous perustuslakivaliokunnassa ja tietynlaisen koulutustaustan tärkeys on myös omiaan

yksilöllistämään sen toimintaa, sillä nämä seikat näyttävät vaikuttavan puoluetustan lisäksi paljon jäsenvalintoihin. Puolueen vaikutusta ei voi kuitenkaan kokonaan syrjäyttää, sillä puolueet valvovat valiokuntakäyttäytymistä ja voivat sen perusteella joko rankaista tai palkita kansanedustajiaan tulevia valiokuntapaikkajakoja tehdessä. Oikeanlaisen koulutuksen, mutta puoluejohdon kannalta ”väärin” valiokunnassa käyttäytyvää edustajaa voidaan rangaista siirtämällä hänet toiseen valiokuntaan tulevaisuudessa (Mattila 2014, 123).

Kansanedustajien lisäksi puolueilla on omien ideologioidensa mukaisia preferenssejä siitä, minkä valiokuntien jäsenpaikkoja ne haluavat. Esimerkiksi keskustalle tärkeä on ollut maa- ja metsätalousvaliokunta ja vasemmistolle sosiaalivaliokunta. Perustuslakivaliokunta on perinteisesti ollut tärkeä kokoomukselle. (Helander & Pekonen 2007, 107.) Jäsenten lukumäärällä mitattuna perustuslakivaliokunta on ollut tärkeä myös RKP:lle. Timo Forstenin (2005) vuosilta 1945-2002 keräämän aineiston mukaan RKP:llä on ollut 6,5 prosenttia kaikista valiokuntajäsenyyksistä, mutta 7,7 prosenttia perustuslakivaliokunnan jäsenyyksistä. Tämä lievä yliedustus johtuu varmasti osaksi siitä, että yksi perustuslakivaliokunnan tehtävistä on käsitellä kieliasiat sekä Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat asiat. Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja oli kokoomuslainen yhtäjaksoisesti vuosina 1940-2011. Perussuomalaisten vaalivoitto vuoden 2011 eduskuntavaaleissa huomattavasti muutti eduskunnan voimasuhteita, mikä myös muutti valiokuntien puheenjohtajakkoa (Mattila 2014, 123). Niinpä vuosina 2011-2015 perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja oli ensimmäistä kertaa sitten vuoden 1919 SDP:n kansanedustaja (ensin Johanna Ojala-Niemelä ja sitten Johannes Koskinen). Vuodesta 2015 lähtien perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana on toiminut Vasemmistoliiton Annika Lapintie.

3.2 Lakiehdotuksen käsittely perustuslakivaliokunnassa

Lakien säätäminen alkaa hallituksen esityksestä, kansanedustajan lakialoitteesta tai kansalaisaloitteesta (PL 70 §). Wibergin (2003) tekemän tutkimuksen mukaan vuosina 1945-2002 keskimäärin 97,8 prosenttia kaikista lakialoitteista oli hallituksen esityksiä. Vuosittain eduskunta saa käsiteltäväkseen noin 250 hallituksen esitystä (www.eduskunta.fi).

Lakiehdotuksen valiokuntakäsittely on se vaihe, jossa eduskunnan kanta lakiehdotukseen muotoutuu. Vaikka lakiehdotuksesta voidaan käydä ensimmäisen käsittelyn aikana lakiehdotuksen yksityiskohtainen läpikäynti myös täysistunnossa, yleensä täysistunto hyväksyy lakiehdotuksen mietinnön pohjalta muutoksitta. (Vainio 2007, 162.) Tämän takia valiokuntakäsittely on yksi lainsäädäntöprosessin tärkeimmistä vaiheista. Valiokuntien valtaa kuitenkin heikentää se, että niillä ei ole itsenäistä oikeutta päättää, mitä asioita he ottavat käsittelynsä, vaan asiasta päättää puhemiesneuvosto. Yleensä käsittelevästä valiokunnasta päättäminen on suhteellisen suoraviivainen prosessi ja puhemiesneuvosto pääsee yksimielisyyteen käsittelevästä valiokunnasta. (Helander & Pekonen 2007, 78.)

Perustuslakivaliokunnan kannalta tällä autonomisuuden puutteella on merkitystä, sillä se ei voi omasta aloitteestaan päättää lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden ottamisesta tarkasteltavaksi (Hidén 2006, 168). Käytännössä perustuslakivaliokunnalla ei olisi resurssijakaan käsitellä kaikkia noin 250 vuosittain annettavaa lakiehdotusta, joten suurin osa lakiehdotuksista ei koskaan päädy perustuslakivaliokunnan tarkasteluun. Yleensä tarve perustuslakivaliokunnan käsittelyyn ilmenee jo lain valmisteluvaiheessa (lakiehdotus esimerkiksi koskee läheisesti perusoikeuksia), jolloin valmistelija itse ehdottaa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden tarkastusta perustuslakivaliokunnassa. Oletettavasti myös valiokunnan puheenjohtajalla on tärkeä rooli käsiteltävästä valiokunnasta päätettäessä. Tämän lisäksi jokin toinen valiokunta voi mietintökäsittelynsä yhteydessä pyytää perustuslakivaliokunnalta lausuntoa käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta.

Perustuslakivaliokunnalla, kuten muillakin valiokunnilla, on laajat valtuudet muuttaa ja muokata lakiehdotuksen tekstiä. Eduskunta, hallitus tai eduskuntaryhmä eivät muodollisesti voi sanella valiokunnan työskentelyä (Vainio 2007, 164). On kuitenkin vaikea käytännössä määrittellä, missä määrin epävirallista poliittista ohjausta esiintyy valiokunnan työskentelyssä. Perustuslakivaliokunta on tässä suhteessa muista poikkeava valiokunta, sillä sen autonomisuutta arvostetaan erityisen paljon. (Hidén 2006, 168.)

Perustuslakivaliokunnan työn tuotoksia ovat mietinnöt ja lausunnot. Mietinnöt ovat valiokunnan päätösehdotus eduskunnalle kokonaisuudessaan eli täysistunnolle, kun taas lausunnot ovat valiokuntien välistä vuorovaikutusta. Lausuntojen tehtävänä on antaa

päätösperustaa lopullisen ratkaisuehdotuksen eli mietinnön tekeväälle valiokunnalle. Perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot ovat muihin valiokuntiin nähden poikkeavia, sillä perustuslakivaliokunnan lausunnossa määritelty kanta lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta on sitova. Lakiesitystä ei esimerkiksi voida muokkaamatta säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakivaliokunta katsoo oikean säätämisyjärjestyksen olevan perustuslain säätämisyjärjestys. (Helander & Pekonen 2007, 60; Vainio 2007, 175.)

Perustuslakivaliokunta on profiloitunut yhä enemmän varsinaisesta lakiehdotusten käsittelijästä, mietintövaliokunnasta, lausuntovaliokunnaksi. Vuosina 1966-1990 perustuslakivaliokunta antoi yhteensä 868 mietintöä ja 235 lausuntoa. Lausuntojen osuus oli siis noin 21 prosenttia. Vuosina 1991-2002 tämä asetelma kuitenkin kääntyi pääläelleen, sillä tällä ajanjaksolla perustuslakivaliokunta antoi yhteensä 140 mietintöä ja 468 lausuntoa. Lausuntojen osuus oli siis noussut noin 77 prosenttiin. Perustuslakivaliokunnan rooli lausuntovaliokuntana ja perustuslainmukaisuuden tulkitsijana on siis korostunut. (Helander & Pekonen 2007, 61). Vuorisen (2005) tekemien laskelmien mukaan suurin osa perustuslakivaliokunnan antamista lausunnoista vuosina 1991-2004 koski lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä. Vuoden 1995 jälkeen on myös EU-asioiden käsittelyn määrä lisääntynyt. Suurin yksittäinen syy mietintöjen vähenemiseen on eri valtuuslakien nojalla annettujen ns. jälkitarkastettavien asetusten ja päätösten käsittelyn hajauttaminen asianomaisiin valiokuntiin vuonna 1987. Toisaalta lausuntojen määrän kasvua selittää yleinen perustuslaki- ja ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeustietoisuuden lisääntyminen. (Vuorinen 2005.)

Valiokuntien kokoukset eivät perustuslain 50 §:n mukaan ole julkisia. Valiokuntaoppaan mukaan jäsenen ei ole myöskään soveliasta antaa tietoja julkisuuteen asian käsittelystä valiokunnassa edes asian käsittelyn päätyttyä. Sen sijaan valiokuntakokousten pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat (esimerkiksi kirjalliset asiantuntijalausunnot) ovat käsittelyn päättymisen jälkeen julkisia, ellei valiokunta painavasta syystä päättä toisin. Valiokuntakokousten pöytäkirjoihin ei kuitenkaan kirjata käydyn keskustelun sisältöä. Salaamissyytä eduskunnan työjärjestyksen 43 §:n mukaan on esimerkiksi merkittävän vahingon aiheutuminen Suomen kansainvälisille suhteille tai pääoma- ja rahoitusmarkkinoille.

Valiokuntakokousten salaamisen ensisijainen perustelu on, että se mahdollistaa aidon ja asiallisen keskustelun, ilman julkisuuden luomaa painetta esittämiselle ja äänestäjien kosiskelulle. Suljettujen ovien takana asioista keskustelu on siis tässä mielessä tehokkaampaa. Salaisuus myös mahdollistaa järkevät, mutta poliittisesti muuten mahdottomat ryhmien väliset kompromissit. Edustajien on helpompi muuttaa mielipiteitään, kun heidän ei koko ajan tarvitse olla huolissaan siitä, miltä asiat näyttävät kansalaisten ja äänestäjien silmissä. Kansanedustajien ei tarvitse kerätä poliittisia pisteitä, vaan he voivat aidosti keskittyä löytämään yhteisiä ratkaisuja. Toisaalta, valiokuntakokousten salaamisen ilmiselvä heikkous on läpinäkyvyyden puute. Kansalaiset eivät voi saada ensikäden tietoa siitä, miten ja kenen toimesta asiat todellisuudessa ratkaistiin. (Pekonen 2011, 156-159.)

Käsittelyn jälkeen perustuslakivaliokunta antaa lopullisen versionsa mietinnöstä tai lausunnosta, johon sisältyy kanta lakiesityksen lainsäätämisyjärjestyksestä. Ratkaisevaan käsittelyyn osallistuneella jäsenellä on myös mahdollisuus liittää eriävä mielipide mietintöön tai lausuntoon, jonka tulee vastata jotain keskustelun aikana esiin tuotua mielipidettä. Toinen asian käsittelyyn osallistunut edustaja voi halutessaan yhtyä eriävään mielipiteeseen.

3.3 Perustuslakivaliokunnan toiminnasta

Valiokuntalaitos mahdollistaa kansanedustajien erikoistumisen ja edustaa siten asiantuntijavaltaa. Valiokuntien jäsenten omaa asiantuntijuutta tukee heidän mahdollisuutensa kerätä tietoa valiokunnan ulkopuolelta ja tämä yhdistetty asiantuntijuus mahdollistaa parhaiden mahdollisten päätösten tekemisen olemassa olevan tiedon perusteella. Suomessa valiokunnilla onkin laajat mahdollisuudet saada tietoa. Valiokunnan tiedonsaantimahdollisuuksista tärkeimpiä on mahdollisuus kuulla eduskunnan ulkopuolisia asiantuntijoita. Valiokunta voi kutsua käytännössä kenet tahansa valiokuntaan kuultavaksi, mutta ainoastaan valtion virkamiehillä on velvollisuus, ilman erillistä korvausta, saapua paikalle. Muita tahoja edustavat henkilöt saapuvat paikalle, jos se heidän näkemyksenä mukaan edistää heidän intressejään. (Vainio 2007, 189.)

Tämä asiantuntijamenettelyn käyttö on osoittautunut erityisen tärkeäksi perustuslakivaliokunnalle, johtuen ilmeisesti perustuslakiasioiden oikeudellisesta ja siten erityisasiantuntijuutta vaativasta luonteesta. Riepulan (1977, 319) vuosilta 1907-1972 tekemässä laajassa tutkimuksessa kävi ilmi ”-- *asiantuntijamenettelyn yleistyneen perustuslakivaliokunnan päätöksenteossa niin, että yli 90 % valiokunnan tulkintaratkaisuksista tehdään nykyisin ulkopuolisen asiantuntija-avun turvin.*” Wibergin (2003) tekemä tutkimus vuosilta 1945-2002 vahvistaa Riepulan aikaisempia tutkimustuloksia. Tutkimuksen mukaan perustuslakivaliokunta kuulee asiantuntijoita kaikissa ratkaisuisaan. Wibergin mukaan viimeisin perustuslakivaliokunnan lausunto, jossa ei ole käytetty asiantuntijoita, on vuodelta 1961.

Wibergin (2003) mukaan perustuslakivaliokunta käyttää kolmenlaisia asiantuntijoita: virkamiehiä, jotka ovat yleensä olleet mukana lakiehdotuksen valmistelussa; valtiosääntöongelmiin erikoistuneita asiantuntijoita, joiden taustaorganisaatio on yleensä yliopisto; ja intressiasiantuntijoita eli edunvalvontatahojen edustajia, joiden toimipiiriä esillä oleva ehdotus koskee. Näistä yliopistoasiantuntijoiden joukko oli suurin, sillä heidän osuutensa kuulluista asiantuntijoista oli 57,3 prosenttia. Virkamiehiä oli 35,5 ja intressiasiantuntijoita seitsemän prosenttia. Mielenkiintoista asiantuntijuuksissa on, että ne sekä Riepulan (1977) että Wibergin (2003) tutkimuksissa kasaantuivat perustuslakivaliokunnassa vahvasti pienelle joukolle. Riepulan tutkimuksessa yli puolet asiantuntijalausunnoista oli annettu neljän eniten kuullun henkilön toimesta, ja Wibergin tutkimuksessa 39 prosenttia asiantuntijalausunnoista oli annettu 10 eniten kuullun asiantuntijan toimesta.

Näyttää myös siltä, että näiden perustuslakiasiantuntijoiden sana painaa perustuslakivaliokunnan toiminnassa. Riepulan (1977) tutkimuksessa ilmeni, että valiokunta seuraa useimmin kuultujen asiantuntijoiden tulkintakantoja useimmin. Keinäsen ja Wibergin (2012) vuosia 2007-2010 koskenut tutkimus antoi samansuuntaiset tulokset. On kuitenkin kyseenalaista, voiko näistä tuloksista tehdä suoria johtopäätöksiä siitä, että perustuslakivaliokunnan käyttämät asiantuntijat ovat sen todellisia vallankäyttäjiä jättäen kansanedustajille korkeintaan muodollisen hyväksyjän roolin. Pekosen (2011, 187-209) haastatteluissa kansanedustajat kertovat, että asiantuntijoilla käydään myös poliittista peliä. Asiantuntijat saatetaan valita tietäen etukäteen heidän edustamansa kannat, jotka edustavat jo valmiiksi valiokunnan enemmistön kantaa, heiltä

voidaan kysyä omia tarkoituksiaan vahvistavia kysymyksiä ja heidän näkemyksiään käytetään valikoivasti omaan poliittiseen agendaan sopivaksi. Toisaalta perustuslakivaliokunnassa asiantuntijuuksien vahva keskittyminen vain muutamalle henkilölle pienentää kansanedustajan mahdollisuutta valita omaa agendaansa tukeva asiantuntijalausunto. On myös oletettavaa, että kokeneet asiantuntijat nauttivat jonkinlaista auktoriteettiasemaa valiokunnassa, joten heidän mielipiteitään voi olla vaikea sivuuttaa.

Pekosen (2011, 198-202) haastattelututkimus vahvisti asiantuntevan puheen merkityksen valiokunta- ja eduskuntatyössä. Etenkin oppositiopuolueiden edustajille asiantuntevilla argumenteilla on merkitystä, sillä ne nähdään rationaalisina ja työksi kohti yhteistä hyvää. Haastatellut tekivät selkeän eron asiantuntijapuheen ja ”paasaamisen”, ”joutavan höpinän” ja ennen kaikkea ”poliittisen jargonin” välille. Erityisen painoarvon asiantuntijoiden joukossa saavat erilaisten intressiryhmien ulkopuoliset asiantuntijat, kuten ”puhtaat asiantuntijat, alan tutkijat ja tietäjät, jotka ovat kaikista mielenkiintoisin ryhmä”. (Pekonen 2011, 202). Perustuslakivaliokunnan kannalta näillä huomioilla on merkitystä, sillä voidaan olettaa, että perustuslakiasiantuntijoiden oikeudellinen puhe vetoaa kuulijoihinsa vakuuttavampana kuin puoluepoliittisesti latautunut arvokeskustelu. Esimerkiksi Wibergin (2003) tutkimuksessahan perustuslakivaliokunnan asiantuntijoista yli puolet olivat nimenomaan yliopistotaustaisia, kun taas intressiasiantuntijoiden osuus oli vain seitsemän prosenttia. Tutkimustulos johti Wibergin (2003) pohtimaan perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden edustavuutta sillä, *"(asiantuntija) on tyypillisimmillään helsinkiläinen, julkisen sektorin työllistämä keski-ikäinen miesjuristi. Miksi valiokunta on päätelty, että juuri heillä on parhaat mahdolliset edellytykset auttaa valiokuntaa mitä moninaisimmissa lainsäädäntöhankkeita koskevissa kysymyksissä?"* Tyhjentävää vastausta asiantuntijoiden todelliseen vaikutusvaltaan perustuslakivaliokunnassa on kuitenkin vaikea saada sillä, kuten mainittua, valiokuntien kokoukset eivät ole julkisia.

Perustuslakivaliokunta pyrkii päätöksissään yksimielisyyteen, sillä sen nähdään korostavan perustuslakivaliokunnan objektiivisuutta ja siten arvovaltaa sekä lausuntojen legitimiyyttä (Saraviita 2005). Osittain varmasti tästä syystä perustuslakivaliokunnan lausuntoihin jätetään Wibergin (2003) tutkimuksen mukaan vain harvoin eriäviä mielipiteitä. Koko tutkimusjaksolla (vuosina 1945-2002) jätettiin 261 eriävää

mielipidettä, jotka koskivat 176 lausuntoa. Vain 21,3 prosenttiin lausunnoista on siis jätetty ainakin yksi eriävä mielipide. Tämän lisäksi eriävien mielipiteiden trendi on ollut laskeva eli yhä harvempaan lausuntoon jätetään eriävä mielipide. Eriävien mielipiteiden frekvenssi puolueittain osoitti, että ne vastaavat suhteellisen hyvin edustajanpaikkoja. Mielenkiintoista kuitenkin on, että 1980-luvulle asti eriävät mielipiteet olivat pääsääntöisesti hallituspuolueiden jättämiä, mutta tutkimuskauden loppupuolella eriäviä mielipiteitä jättävät yhä useammin opposition edustajat. Eriävän mielipiteen jättäminen on siis leimallisesti opposition työkalu. (Wiberg 2003.) Myös Pekosen (2007, 174) siteeraamissa haastatteluissa yksimielisyydelle annettiin erityinen painoarvo, sillä yksimielinen päätös edustaa ”eduskunnan tahtoa” eikä vain hallituksen tahtoa. Yksimielisyys on kuitenkin Ankersmitin (2002) mukaan ongelmallinen käsite, sillä ottaen huomioon modernin moniarvoisen yhteiskunnan poliittiset erimielisyydet, yksimielisyys saattaa edustaa pakotettua konsensusta, ei deliberaation kautta saavutettua yhteisymmärrystä.

Perustuslakivaliokunnan päätöksiä yksimielisyyttä pakotettuna konsensuksena korostaa eduskuntaryhmien sisäinen ryhmäkuri, sillä usein päätökset tehdään puoluejohdon päätöksellä, jota rivikansanedustajien odotetaan noudattavan. (Pekonen 2011, 171.) Ryhmäkurin vahvuus vaihtelee kuitenkin puolueittain, Helanderin ja Pekosen (2007, 168) mukaan tiukin ryhmäkuri on sosiaalidemokraattisella ja perussuomalaisella eduskuntaryhmällä, kun taas vihreän eduskuntaryhmän kansanedustajalla on ryhmän sääntöjen mukaan oikeus poiketa ryhmän enemmistön kannasta. Poikkeuksen ryhmäkurista muodostavat usein myös uskonnollis-eettiset kysymykset, niin sanotut omantunnon asiat.

Perustuslakivaliokunta on poikkeava valiokunta myös tässä mielessä, sillä siellä ryhmäkurin katsotaan olevan merkittävästi löyhempi tai sitä ei ole ollenkaan (Saraviita 2000, 363). Helanderin ja Pekosen (2007, 112) Suomen eduskunta 100 vuotta –teossarjan valiokuntia käsittelevää osaa varten tekemien haastatteluiden perusteella perustuslakivaliokunta nähdään vahvasti oikeudellisena, ei puoluepoliittisena elimenä. Haastatteluissa nousi erityisesti esiin perustuslakivaliokunnan erityistehtävät, joiden ansiosta perustuslakivaliokunnalla on keskeinen rooli Suomen oikeusjärjestelmässä. Esimerkiksi silloisen eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitisen mukaan ”perustuslakivaliokunnassahan on aivan poikkeuksellinen työskentelyilmapiiri. Se ei ole

sillä tavalla puoluepoliittinen ja päivän puoluepoliittinen kuin kaikkialla muualla eduskunnan valiokunnissa.” Myös vasemmistoliiton kansanedustaja Esko Helle korosti perustuslakivaliokunnan oikeudellista asemaa: *”Perustuslakivaliokuntahan on tavallaan valtio valtiossa. – – Eli emme käy kysymässä omalta ryhmältämme, vaan olemme yksilöinä siellä ja teemme ratkaisun. Mutta sitten joku ulkoasiainvaliokunta jo taas sitten, se on sillä tavalla poliittinen, tehdään politiikkaa.”* (Helander & Pekonen 2007, 112.) Valiokunnan oletetusta epäpoliittisuudesta on kuitenkin esitetty myös kriittisiä lausuntoja. Esimerkiksi Wiberg (2003) epäilee, onko realistista olettaa ammattipoliitikon pidättäytyvän politikoinnista, kun perustuslakivaliokunta kuitenkin usein käsittelee poliittisesti hyvin kiistanalaisia asioita.

4. Tutkimuskysymys, metodi ja aineisto

Tutkin pro gradu –tutkielmassani perustuslain tulkinnan merkitystä ja perustuslakivaliokunnan asemaa Suomen poliittisessa järjestelmässä. Kansainväliset ja kotimaiset muutokset ovat johtaneet perustuslain tulkinnan merkittävyyden lisääntymiseen maailmalla ja oletettavasti myös Suomessa. Tutkielmani tavoitteena on analysoida, kuinka usein perustuslakivaliokunta käytännössä asettaa rajoja eduskunnan lainsäädäntövallalle ja miten kansanedustajat näkevät perustuslain tulkinnan roolin lainsäädäntötyössä.

Analyysini jakaantuu kahteen osaan: perustuslakivaliokunnan lausuntojen määrälliseen luokitteluun sekä eduskunnan täysistuntokeskustelujen laadulliseen analyysiin. Ensimmäisessä osan tavoitteena on analysoida perustuslakivaliokunnan lausuntojen merkitystä lainsäädäntöprosessissa. Kuinka usein perustuslakivaliokunta tulkitsee, että sen tarkastelemissa lakiesityksissä on sellaisia ristiriitoja, että lakiesitys voidaan vain ehdollisesti säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä tai että lakiesitystä ei voida muokkaamalla säätää kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä? Tämän vastauksen avulla voidaan konkreettisesti analysoida konstitutionalisin vaikutuksen laajuutta Suomen lainsäädäntöprosessissa. Tämän lisäksi lausunnoista ilmenee, mitkä ovat lausuntojen ja mietintöjen viitatuimmat perustuslain pykälät, mikä kertoo, onko perusoikeuksilla merkittävä rooli perustuslakivaliokunnan työssä. Lausunnoista tutkin myös niihin jätettyjen eriävien mielipiteiden määrää. Minkä puolueen edustaja eriävän mielipiteen on jättänyt ja noudattaako tämä hallitus-oppositio -jakoa? Tämä kertoo valiokunnan poliittisuudesta, yksimielisyydestä ja ryhmäkurista. Esimerkiksi eriävien mielipiteiden vähäinen määrä vahvistaa oletusta, että valiokunta legitimoii lausuntojaan yksimielisyydellä, kun taas selkeä hallitus-oppositio -jaon rikkoutuminen, esimerkiksi siten, että merkittävä osa eriävistä mielipiteistä olisi hallituspuolueiden edustajien jättämiä, vahvistaisi kuvaa epäpoliittisesta valiokunnasta.

Analyysin kvalitatiivisen tarkoituksena on tutkia, miten eri puolueiden edustajat näkevät perustuslain tulkinnan ja perustuslain tulkitsijan eli perustuslakivaliokunnan roolin. Analyysin teoreettisena viitekehyksenä toimii Husan (2004) määrittelemä vanha ja uusi konstitutionalismi sekä Bellamyn (2007) poliittinen ja oikeudellinen konstitutionalismi. Osion tavoitteena on tutkia, millainen on eri puolueiden näkemys perustuslain tulkinnan

roolista lainsäädäntötyössä sekä millaisena he näkevät perustuslakivaliokunnan roolin: ensisijaisesti oikeudellista vai poliittista harkintaa käyttävänä elimenä.

Tutkielman ensimmäisen analyysiosan aineistoa ovat siis kaikki perustuslakivaliokunnan lausunnot vuosilta 2003-2016, mitkä ovat julkisesti saatavilla eduskunnan verkkosivuilta (www.eduskunta.fi). Analyysin toista osaa varten olen valinnut sellaisia lakiesityksiä, joista perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon ja joissa on ollut jokin läheisesti perustuslain tulkintaan ja perusoikeuksiin liittyvä ristiriitoja herättänyt kysymys, mikä on myös herättänyt keskustelua täysistuntokäsittelyssä. Olen näistä täysistuntokeskusteluista poiminut vain ne puheenvuorot, joissa on selkeästi viitattu perustuslakiin ja jättänyt muun keskustelun analyysin ulkopuolelle. Tarkoituksena ei siis ole analysoida täysistuntokeskustelun argumentaatiota suhteessa lakiesityksen sisältöön, vaan ainoastaan sitä, millaisena edustajat näkevät perustuslain tulkinnan roolin ja perustuslakivaliokunnan aseman.

4.1. Tutkimusmetodina sisällön erittely ja –analyysi

Analyysini ensimmäisessä osassa apuna käytän Microsoftin Excel-
taulukkolaskentaohjelmaa, millä tuloksia voi esittää myös graafisessa muodossa. Analyysin ensimmäinen osa on metodologisesti sisällön erittelyä, joka on aineiston sisällön kuvailua määrällisin ja tilastollisin keinoin (Tuomi & Sarajärvi 2009, 105).

Analyysin ensimmäisessä osassa käyn läpi kaikki perustuslakivaliokunnan lausunnot vuosilta 2003-2016, joissa perustuslakivaliokunta ottaa kantaa hallitusten esitysten, kansanedustajien aloitteiden tai kansalaisaloitteiden perustuslainmukaisuuteen. Perustuslakivaliokunta käsittelee myös muita asioita kuin lakiehdotusten säätämisenjärjestyskysymyksiä, mutta rajaan aineistoni koskemaan edellä mainittuja dokumentteja, koska ne ovat kaikkein relevanteimpia tutkielman punaisen langan kannalta.

Analyysin toinen osa sen sijaan perustuu sisällön analyysiin, joka Tuomen ja Sarajärven (2009, 103) mukaan on menettelytapa, jolla voidaan analysoida dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Analyysin tarkoituksena on saada kuvaus tutkittavasta

ilmiöstä, tässä tapauksessa konstitutionalismista kansanedustajien täysistuntopuheissa, tiivistetyssä ja yleisessä muodossa, jonka avulla voidaan tehdä johtopäätökset. Apuna käytän QSR Internationalin kehittämää nVivo-ohjelmaa. Sisällön analyysin erottaa sisällön erittelystä niiden painopiste-erot. Sisällön erittely on määritelmällisesti kvantitatiivista, kun taas sisällönanalyysillä tarkoitetaan laadullista, aineiston sanallista kuvailua. Nämä tavat eivät kuitenkaan ole toisiansa poissulkevia, vaan päinvastoin ne tukevat toisiaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 105).

Tuomi & Sarajärvi (2009, 95-97) jakavat analyysin tekemisen lähestymistavat kolmeen eri vaihtoehtoon: aineistolähtöiseen, teoriaohjaavaan ja teoriasidonnaiseen. Tästä asetelmasta nähtynä tämän tutkielman analyysi pohjautuu teoriaohjaavaan lähestymistapaan. Teoriaohjaavassa analyysissä on teoreettisia kytkentöjä, mutta analyysi ei ole tiukan sidonnaista teoriaan, kuten on tyypillistä esimerkiksi luonnontieteissä. Kuten aineistolähtöisessä analyysissä, myös teoriaohjaavassa analyysissä analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta niiden syntymiseen vaikuttaa ja ohjaa aikaisempi teoreettinen tieto. Tässä tapauksessa tutkimusta ohjaa konstitutionalimin muodostama viitekehys. Tutkielman päämäärä ei ole teoriaa varsinaisesti testaava, vaan tavoitteena on kuvailla, miten konstitutionismi ilmenee perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja kansanedustajien puheissa. Päätelyn logiikka on siis abduktiivinen, jossa ajatteluprosessia ohjaa sekä teoreettinen viitekehys ja valmiit mallit sekä aineistolähtöisyys. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95-97.)

Laadullinen analyysi rakentuu Tuomea ja Sarajärveä (2009, 92-93) mukaillen kolmeen eri vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa on tärkeää tehdä vahva päätös siitä, mikä aineistossa on kaikkein tärkeintä. Täysistuntopuheissa kansanedustajat tarkastelevat lakiesityksiä useista eri näkökulmista, mutta oma mielenkiintoni kohdistuu niihin kohtiin, joissa nimenomaan puhutaan perustuslaista, perusoikeuksista tai perustuslakivaliokunnasta ja muu argumentointi jää pois. Tämän jälkeen alkaa toinen vaihe eli aineiston varsinainen analyysi luokittelemalla, teemoittelemalla ja tyypittämällä. Luokittelu on näistä yksinkertaisin analyysimuoto ja alkeellisimmillaan se tarkoittaa, että aineistosta määritellään luokkia, joiden esiintymiskerrat aineistossa lasketaan. Omassa analyysissäni esiintymiskertojen laskemisella on pieni rooli, sillä esimerkiksi Eskolan & Suorannan (1996, 129) mielestä laadullisessa analyysissä, tutkimuksesta riippuen, määrää tärkeämpää on se, että asia on edes kerran riittävän selkeästi mainittu.

Teemoittelu on periaatteessa luokittelun kaltaista, mutta siinä luokkien määrän sijasta painottuu, mitä kustakin luokasta tai teemasta on sanottu. Teemoittelussakin on kuitenkin kyse aineiston pilkkomisesta ja ryhmittelystä erilaisten aihepiirien mukaan. Omassa analyysissäni tällaisia aihepiirejä voivat olla esimerkiksi ”perustuslakivaliokunnan asema” tai ”asiantuntijoihin viittaaminen”. Teemojen etsimisen rinnalla aineisto voidaan ryhmitellä erilaisten muuttujien, esimerkiksi sukupuolen tai iän, mukaan. Tässä analyysissä ryhmittelen lausunnot puolueittain, jotta voidaan tutkia, toistuvatko jotkut teemat tiettyjen puolueiden puheenvuoroissa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93.)

Tyypittely on kolmas sisällönanalyysin menettelytapa. Tyypittely yleensä edellyttää aina jonkinlaista aineiston jäsentämistä tai teemoittelua, minkä takia tyypittely usein syntyy teemoittelun pohjalta. Tyypittelyssä aineisto ryhmitellään tyypeiksi, selviksi ryhmiksi samankaltaisia tarinoita. Tyypit tiivistävät ja parhaimmillaan taloudellisesti kuvaavat aineistoa laajasti ja mielenkiintoisesti. (Eskola & Suoranta 1996, 141.) Luokittelu, teemoittelu ja tyypittely ovat analyysin kriittisimpiä vaiheita, sillä tutkijalla on suuri vapaus niiden muodostamisessa tulkintansa mukaan. Tämä on kuitenkin laadulliselle analyysille tyypillistä, sillä laadullisessa tutkimuksessa ei ole olemassa sellaista metodologiaa, joka itsessään takaisi absoluuttisen totuuden löytymisen. Tutkijan tulee luottaa analyysin tekemisessä omaan intuitioonsa, joka pohjautuu tutkijan omaan ymmärrykseen tutkittavasta ilmiöstä. Analyysin viimeinen vaihe on loppuyhteenvedon kokoaminen. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93-100.)

Tässä tutkielmassa sisällönanalyysillä erittelen teemoja kansanedustajien puheista siitä, miten he näkevät perustuslain tulkinnan roolin politiikassa. Täysistuntopuheet ovat julkisesti saatavilla valmiiksi litteroituina eduskunnan nettisivuilta. Analyysia ohjaa vanhan ja uuden konstitutionalismien viitekehys. Uuden konstitutionalismien mukaan perustuslaki ja sen tulkinta nähdään yhteiskunnan ylimpänä normina, jota demokraattisesti valittu parlamentti ei voi ohittaa. Perustuslain tehtävänä on suojata kansalaisia valtiiovallan mielivallalta ja rajoittaa parlamentin toimintaa. Uuden konstitutionalismien mukaan perustuslain tulkinta myös vaatii oikeustieteellistä asiantuntijuutta ja osaamista, joten käsiteltävän asian määrittäminen perustuslailliseksi kysymykseksi nostaa asiasta päättämisen pois poliittisen harkintavallan piiristä. Suomessa lakiesitysten perustuslain mukaisuuden tulkinta on kansainvälisesti poikkeavasti ensisijaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävä, minkä takia

tutkin myös, millaisena kansanedustajat näkevät perustuslakivaliokunnan aseman. Nähdäänkö perustuslakivaliokunta tiiviisti osana eduskuntaa, kansanvaltaa ja puoluepolitiikka vai nähdäänkö perustuslakivaliokunnan olevan eduskunnan ja puoluepolitiikan yläpuolella, eräänlainen asiantuntijaelin, joka ohjaa politiikkaa ”oikeaan” suuntaan?

Käyn näitä teemoja läpi erilaisia lakiesityksiä koskeneiden lakiesitysten täysistuntokeskusteluista. Teemoittelun pohjalla on aineiston ryhmittely puolueiden mukaan. Ryhmittelemällä teemat puolueiden mukaan, on analyysin viimeisessä vaiheessa mahdollista luoda aineiston pohjalta yleistetty kuva siitä, minkälainen konstitutionalismikäsitys eri puolueilla on.

Tutkielmani tutkimusnäkökulma on teoriaohjaava, joten tutkimuskysymyksiini vastatakseni olen analysoinut puheenvuorot teemoittain joko Husan (2004) määrittelemiin vanhan tai uuden konstitutionalismikäsityksen mukaisiin puheenvuoroihin. Tämän lisäksi olen teemoittanut puheenvuoroissa esiintyvää suhtautumista perustuslakivaliokunnan asemaan ja sen tekemään perustuslakivaliokunnan tulkintaan. Teemoittelun nämä Bellamyn (2009) jakoa hyödyntäen joko poliittista tai oikeudellista konstitutionalismikäsitystä vastaaviksi. Näiden perusteella pyrin tyypittelemään aineistossa esiintyneiden puolueiden konstitutionalismikäsityksiä.

5. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen määrällinen sisällön erittely

Analyysin ensimmäisessä osassa tutkin kaikkia perustuslakivaliokunnan lausuntoja vuosilta 2003-2016 määrällisen sisällön analyysin avulla. Perustuslakivaliokunta ilmaisee lausunnon ponnessa sitovan käsityksensä siitä, missä säätämisyjärjestyksessä lakiesitys tulee säätää. Käytännössä eri vaihtoehtoja on kolme. Ensinnäkin, perustuslakivaliokunta voi tulkita, että lakiesitys ei ole miltään osin perustuslain vastainen ja että lakiesitys voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä täysistunnon enemmistöllä. Perustuslakivaliokunta voi myös katsoa, että jokin osa tai osat lakiesityksestä ovat ristiriidassa perustuslain kanssa, jolloin lakiesitys voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, sillä ehdolla, että sen tulkitsemat perustuslakiongelmät muutetaan. Kolmas vaihtoehto on, että lakiehdotusta ei muuttamallaakaan voida säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jolloin lakiesitys voidaan säätää vain vaikeutetussa, perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunnoista lasken, kuinka usein perustuslakivaliokunta tulkitsee lakiesityksessä olevan ristiriitoja perustuslain kanssa ja päätyy siihen, että lakiesitys voidaan säätää vain ehdollisesti tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä tai vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Koska perustuslainsäätämisyjärjestys vaatii joko lakiesityksen kiireelliseksi julistamisen 5/6 –osan enemmistöllä kansanedustajista tai lakiesityksen lepäämäänjättämisen seuraaviin valtiopäiviin saakka, tarkoittaa vaatimus perustuslainsäätämisyjärjestyksessä usein käytännössä lakiesityksen hylkäämistä. Tässä mielessä tulkittujen perustuslakiongelmien frekvenssi on mielenkiintoinen, koska se kertoo, kuinka usein perustuslakivaliokunta rajoittaa tai ei rajoita lainsäätäjän työtä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoista tutkin myös, kuinka usein perustuslakivaliokunta viittaa perusoikeussäädöksiin (PL § 6-23), jotka ovat erityisen tulkinnanvaraisia ja siten poliittisesti latautuneita. Tarkoitukseni ei ole tutkia tapaa, jolla perustuslakivaliokunta perustelee lausuntojansa suhteessa perusoikeuksiin, sillä siitä on olemassa runsaasti valtiosääntöoikeudellista tutkimusta (ks. esimerkiksi Viljanen 2001, Hautamäki 2002 ja Lavapuro 2010). Sen sijaan tarkoituksena on vain tehdä määrällinen havainto, kuinka usein perustuslakivaliokunta lausunnoissaan viittaa perusoikeuksiin.

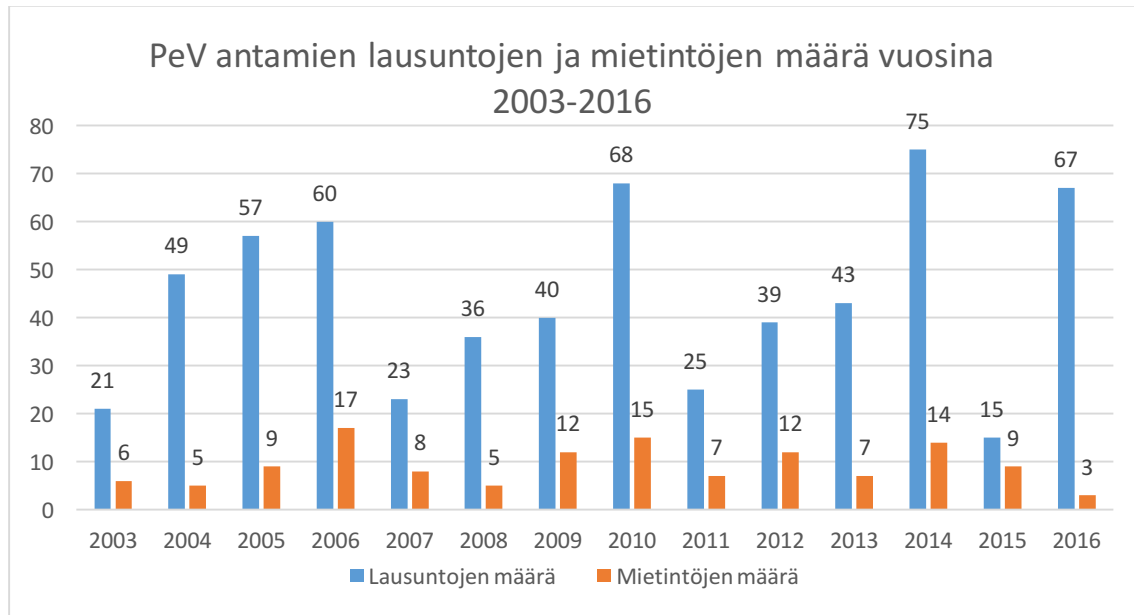
Tämän lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenee, onko valiokunnan jäsen tai jäsenet jättäneet eriävän mielipiteen lopulliseen lausuntoon. Perustuslakivaliokunta pyrkii lausunnoissaan yksimielisyyteen, joka korostaa niiden puolueettomuutta ja legitiimiyttä, mutta aina yksimielisyyttä ei saavuteta. Eriävissä mielipiteissä mielenkiintoista on ensinnäkin se, noudattavatko ne pääsääntöisesti hallitus-oppositio – jakoa, ja toiseksi tarkemmin se, mitkä puolueet eriäviä mielipiteitä ovat jättäneet. Perustuslakivaliokunnan jäsenistä enemmistö on hallituspuolueiden edustajia ja oppositio on vähemmistössä. Jos havaitaan, että äänestyksissä pääsääntöisesti hallituksen esityksen kanta voittaa (voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä) ja eriävät mielipiteet ovat pääsääntöisesti opposition edustajien jättämiä, voidaan oletus perustuslakivaliokunnan heikosta puoluekurista ja epäpuoluepoliittisuudesta jokseenkin kyseenalaistaa.

Tutkimuskysymyksen analyysin ensimmäisessä osassa siis ovat:

- 1) Miten perustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen ja mietintöjen määrä on muuttunut?
- 2) Kuinka usein perustuslakivaliokunta tulkitsee lakiesityksessä olevan ristiriitoja perustuslain kanssa?
- 3) Mihin perustuslain pykälisiin perustuslakivaliokunta viittaa useimmin lausunnoissaan?
- 4) Kuinka usein lausuntoihin jätetään eriäviä mielipiteitä ja kuka tai ketkä ovat eriävän mielipiteen jättäneet?

Helanderin & Pekosen (2007, 61) laskelmien mukaan perustuslakivaliokunnan rooli on vuosina 1966-2002 muuttunut lakiesityksiä varsinaisesti valmistelevalta mietintövaliokunnasta lausuntovaliokunnaksi, jolloin sen tehtävänä on auttaa muiden valiokuntien valmistelutyötä antamalla lausunto muun muassa lakiesityksen perustuslainmukaisuudesta. Lausuntojen määrä on kasvanut samalla kun annettujen mietintöjen määrä on radikaalisti vähentynyt. Tarkastelemalla perustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen ja mietintöjen määriä vuodesta 2002 eteenpäin vuoteen 2016 saakka, voidaan huomata trendin jatkuneen samanlaisena kuin aikaisemmissa tutkimuksissa, joissa tarkasteltiin vuosia 1966-2002: perustuslakivaliokunta profiloituu yhä vahvemmin muita valiokuntia ohjaavaksi lausuntovaliokunnaksi. Vuosina 2003-

2016 perustuslakivaliokunta antoi yhteensä 129 mietintöä, mutta yhteensä 603 lausuntoa. Kaikista mietinnöistä ja lausunnoista siis noin 82 prosenttia oli lausuntoja. Vuosina 1966-1990 lausuntoja oli 21 prosenttia ja vuosina 1990-2002 77 prosenttia (Helander & Pekonen 2007, 61).

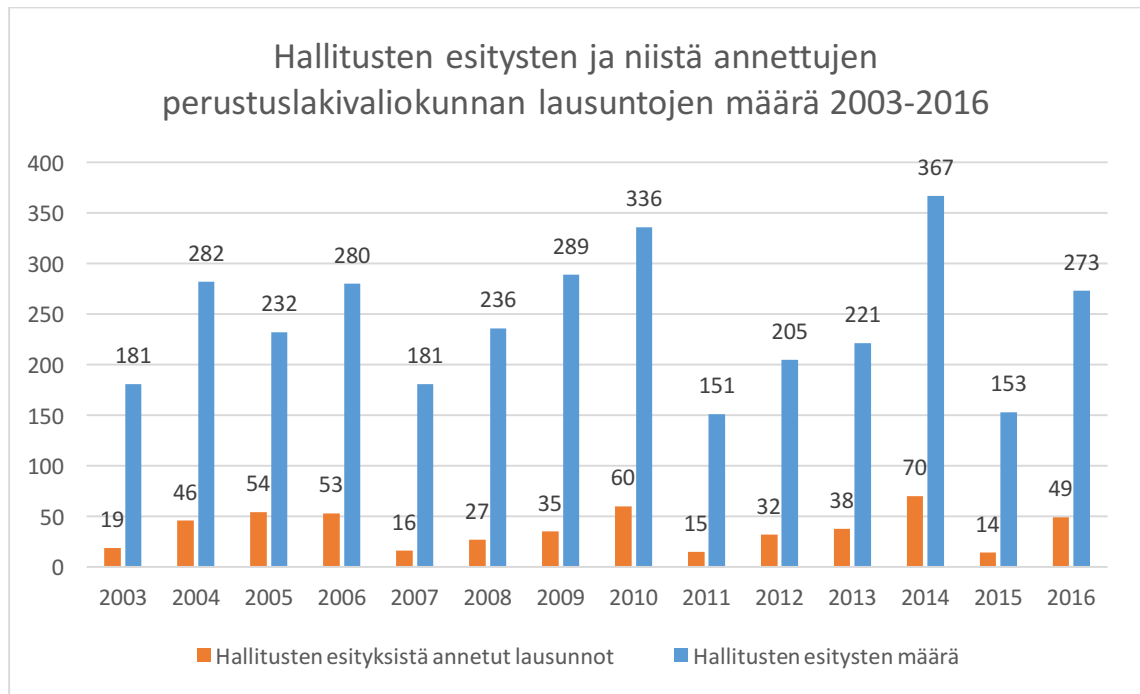


Kuvio 1. Perustuslakivaliokunnan antamien mietintöjen ja lausuntojen jakauma vuosittain

Keskimäärin perustuslakivaliokunta on vuosina 2003-2016 antanut vuosittain noin 9 mietintöä ja 44 lausuntoa. Kuviossa 1 kuvatussa vuosittaisesta jakaumasta voi kuitenkin huomata, että lausuntojen suurin määrä painottuu vaalikauden viimeisille valtiopäiville, jolloin suurin osa hallituksen vaalikauden aikaisesta lainvalmistelutyöstä valmistuu ja saadaan eduskunnan käsittelyyn. Mielenkiintoinen havainto on myös, että vaikka vuonna 2016 perustuslakivaliokunta ei määrällisesti antanut poikkeuksellisen paljon lausuntoja, niin verrattuna tutkimusajanjakson muihin toisiin valtiopäiviin (2004, 2008, 2012) perustuslakivaliokunta antoi vuonna 2016 poikkeuksellisen paljon lausuntoja. Muina vaalikausina toisilla valtiopäivillä annettiin karkeasti kaksi kertaa enemmän lausuntoja kuin edellisillä, ensimmäisillä valtiopäivillä, mutta vuonna 2016 annettiin 4,5 kertaa enemmän lausuntoja kuin vuonna 2015.

Hallitus antoi vuosina 2003-2016 vuosittain keskimäärin 242 hallituksen esitystä. Vuosittainen tarkastelu osoittaa, että eniten hallituksen esityksiä annetaan vaalikausien

lopussa ja sama trendi on nähtävissä myös perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. On kuitenkin huomattava, että kaikki perustuslakivaliokunnan lausunnot eivät ole lausuntoja hallitusten esitysten perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunta antaa lausuntoja myös muun muassa valtioneuvoston selonteosta ja valtioneuvoston kirjelmistä. Alla olevasta kuviosta 2 voi kuitenkin nähdä, että perustuslakivaliokunta ei anna lausuntoa suurimmasta osasta hallituksen esityksistä. Luvuista on poistettu muista kuin hallituksen esityksistä annetut lausunnot, joten kaaviosta ei voi päätellä perustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen kokonaismäärää. Keskimäärin perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa noin 15 prosenttiin kaikista hallituksen esityksistä.



Kuvio 2. Hallitusten esitysten ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen määrät vuosittain

Vuosina 2003-2016 käsittelemistään lakiehdotuksista suurimman osan, keskimäärin 64 prosenttia, perustuslakivaliokunta katsoo voivan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ilman huomautuksia. Tämä siis tarkoittaa, että selvässä vähemmistössä, keskimäärin 36 prosentissa, perustuslakivaliokunnan käsittelemistä lakiehdotuksista on perustuslakivaliokunnan mukaan sellaisia perustuslaillisia ongelmia, että perustuslakivaliokunta vaatii lakiesitystä muokattavan, jotta se voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta erittäin harvoin tulkitsee, että lakiehdotusta ei voida muokkaamallaakaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, vaan se on säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Vuosina 2003-2016 tällaisia tapauksia on ollut kaiken kaikkiaan seitsemän. Koska perustuslainsäätämisyjärjestys vaatii vähintään kiireelliseksi julistamisen viiden kuudesosan enemmistöllä edustajista tai lepäämään jättämisen seuraavalle vaalikaudelle ja tämän lisäksi hyväksymisen kahden kolmasosan enemmistöllä äänistä, tarkoittaisi vaatimus perustuslain säätämisyjärjestyksestä usein käytännössä lakiehdotuksen kaatumista, sillä tukea täytyisi saada myös oppositiosta. Näiden tulosten perusteella ei voida kuitenkaan sanoa, että perustuslakivaliokunta tässä mielessä usein puuttuisi siihen, millaisia lakeja eduskunta voi säätää.

Yleensä perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslainsäätämisyjärjestystä vaativat hallituksen esitykset ovat laajoja lainsäädännön kokonaisuudistuksia, joiden merkittävyyden takia niiden läpiviemiseksi tukea haetaan myös oppositiosta. Esimerkiksi vuonna 2008 esiteltiin hallituksen esitys uudeksi valmiuslaiksi (HE 3/2008 vp), jolla määritellään viranomaisten toimintavaltuudet sota-aikana ja muissa poikkeusoloissa ja jota perustuslakivaliokunta käsitteli lausunnossaan 6/2009 vp. Perustuslakivaliokunta tulkitsi, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotus tulee säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

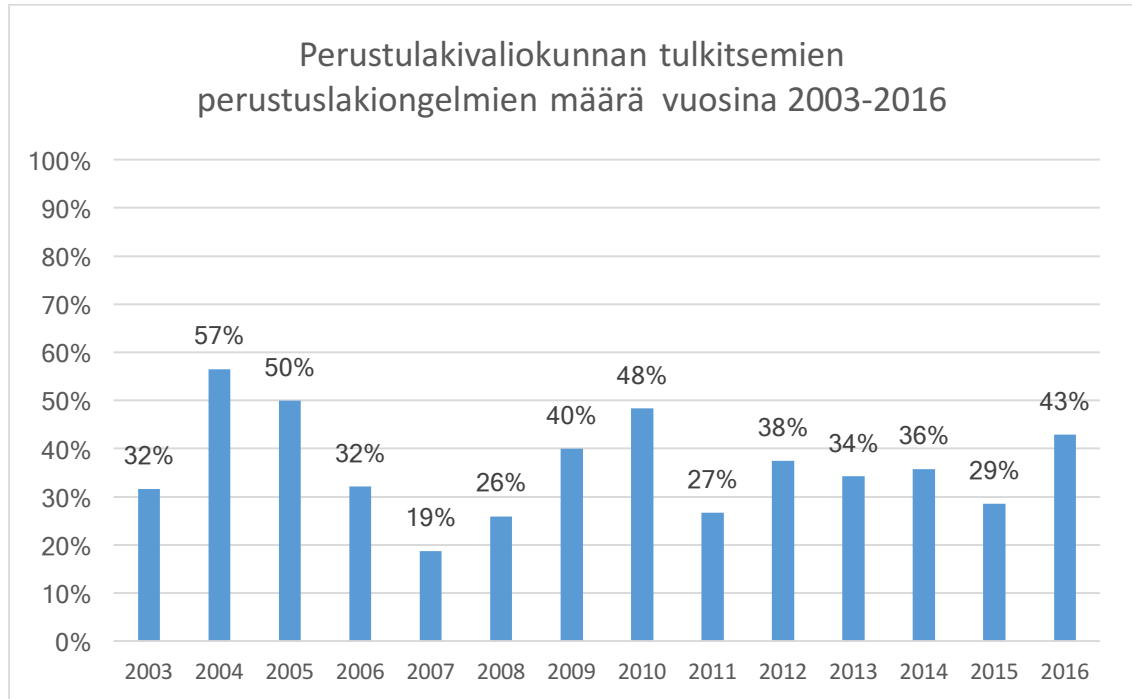
Perustuslainsäätämisyjärjestystä käytetään myös kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisessa. Esimerkiksi vuonna 2006 hallituksen esitys Euroopan Unionin perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä (HE 67/2006 vp) säädettiin perustuslain 95 §:n mukaisessa supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä, jota voidaan käyttää vain kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi. Tällöin lakiesitystä ei tarvitse julistaa kiireelliseksi eikä sitä tarvitse jättää lepäämään, vaan lakiesitys voidaan hyväksyä samoilla valtiopäivillä kahden kolmasosan enemmistöllä.

Poliittiselta kannalta mielenkiintoisin tapaus, jossa perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallituksen esitys tulee säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä, on vuonna 2010 käsitelty hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp), jota perustuslakivaliokunta käsitteli lausunnossaan 57/2010 vp. Tämän lakiesityksen täysistuntokeskustelu tulee myös myöhemmin käsiteltäväksi analyysin laadullisessa osuudessa luvussa 6. Hallituksen esityksessä haluttiin uudistaa

julkista pysäköinninvalvontaa koskeva lainsäädäntö sekä hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa luoda lainsäädäntö yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, jonka mukaan yksityisellä alueella ja maastossa pysäköintiä valvoisi kiinteistön omistaja tai haltija, jotka voisivat myös siirtää oikeuden pysäköinninvalvontaan kolmannelle osapuolelle. Asia oli hyvin kiistanalainen ja sitä oli käsitelty näkyvästi mediassa. Korkein oikeus oli jo antanut päätöksensä (KKO 2010/23), jonka mukaan riittävin opastetauluin varustetulle yksityiselle alueelle pysäköinti perustaa yksityisoikeudellisen sopimuksen ja opastetauluissa ilmoitettujen ehtojen vastaisesta pysäköinnistä voidaan velvoittaa suorittamaan valvontamaksu. Kiistan ytimessä oli perustuslain 124 §, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävää tehtävää ei voi antaa muulle kuin viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä olikin määrittää, onko pysäköinninvalvonta tällaista merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perusoikeuksista asia oli läheinen esimerkiksi perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan. Lopputuloksenaan perustuslakivaliokunta katsoi, että kyseessä on merkittävä julkisen vallan käyttö ja lausunnon ponnassa totesikin, että yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva 2. lakiehdotus voidaan säätää vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Asian eduskuntakäsittelyssä 2. lakiehdotus päätettiin hylätä ja muut hallituksen esityksen osat säädettiin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tässä tapauksessa perustuslakivaliokunnan kannalla oli siis vaikutusta siihen, millaisia lakeja eduskunta voi säätää.

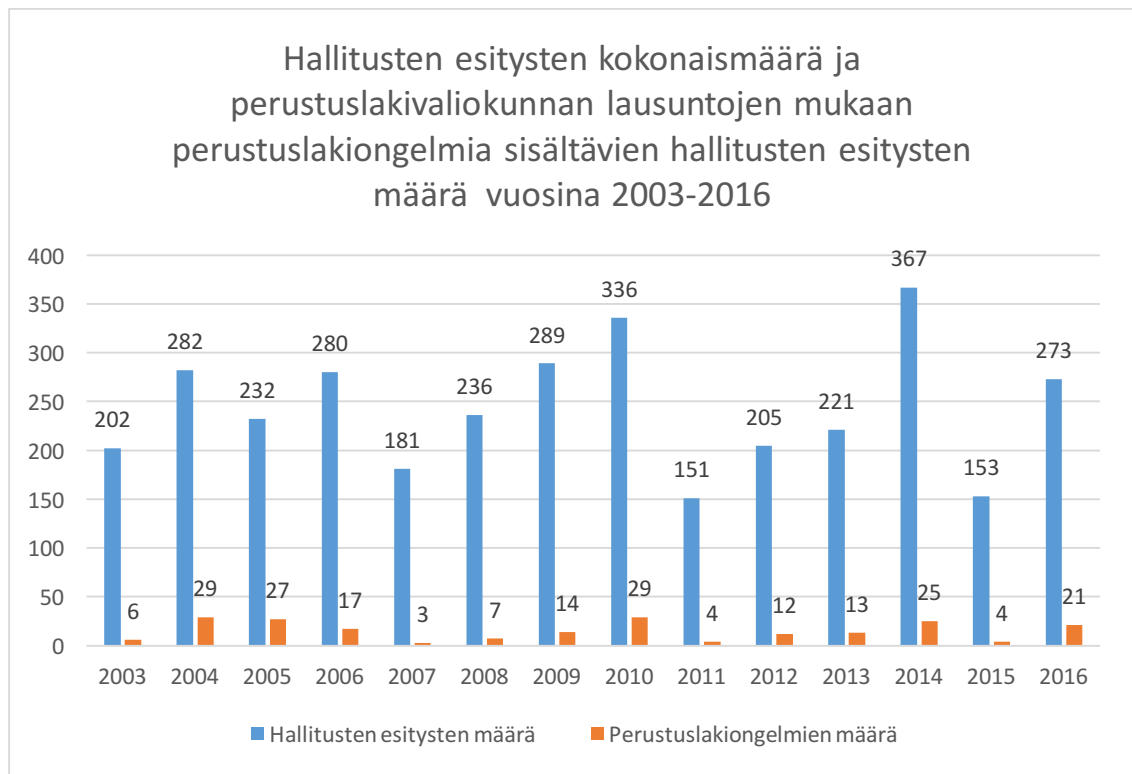
Keskimäärin perustuslaillisia ongelmia tulkittiin siis olevan 36 prosentissa lausunnoista. Kuviossa 3 esitetyssä vuosittaisessa tarkastelussa ei ole havaittavissa yksittäistä vuotta, joka merkittävästi eroaisi muista. Suhteellisesti eniten perustuslaillisia ongelmia hallituksen esityksissä perustuslakivaliokunta katsoi lausunnoissaan olevan vuosina 2004 ja 2005, jolloin perustuslakivaliokunta havaitsi perustuslaillisia ongelmia 57 prosentissa ja 50 prosentista lausuntoja. Suhteellisesti vähiten perustuslaillisia ongelmia tulkitaan olevan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä, jotka kaikki jäävät alle keskiarvon (36 %). Vuosien 2003-2006 valtiopäivillä perustuslakiongelmiä oli suhteellisesti enemmän kuin muilla vaalikausilla, mutta tämä ainakin osaksi johtunee siitä, että perustuslaki itsessään oli tässä vaiheessa uusi ja tulkintalinja oli vielä hioutumaton, jolloin lainvalmistelussa oli perustuslaillisia seikkoja vaikeampi ennakoida. Mielenkiintoisesti Sipilän hallituksen ensimmäiset vuoden (2015 ja 2016) eivät näytä poikkeavan keskiarvosta, vaikka mediassa Sipilän hallituksen lainvalmistelun perustuslaillisista

ongelmista on puhuttu paljon (ks. esimerkiksi Helsingin Sanomat 20.12.2016: ”Hallitus on törmännyt monta kertaa perustuslakiin – tässä kahdeksan esimerkkiä”).



Kuvio 3. Prosenttiosuus lausunnoista, joissa perustuslakivaliokunta on vaatinut, että lakiehdotusta tulee joko muokata, jotta se voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, tai että lakiehdotus tulee säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Suhteessa hallituksen esitysten kokonaismäärään, perustuslakivaliokunta tulkitsee perustuslaillisia ongelmia olevan vuosina 2003-2016 keskimäärin 5 prosentissa lakiehdotuksia, joten perustuslakiongelmien kokonaismäärä on pieni. Hallitusten esitysten ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan perustuslaillisia ongelmia sisältävien hallitusten esitysten määrä on kuvattu kuviossa 4. Merkittävin syy tulkituille perustuslaillisten ongelmien pienelle määrälle on tietenkin se, että suurin osa hallituksen esityksistä ei koskaan päädy perustuslakivaliokunnan tarkasteluun. Lakiesityksen ei tällöin joko katsota koskevan perustuslaillisia kysymyksiä ollenkaan tai uskotaan lainvalmistelun tason olleen niin luotettava, että mahdolliset perustuslailliset ongelmat on käsitelty jo tässä vaiheessa.



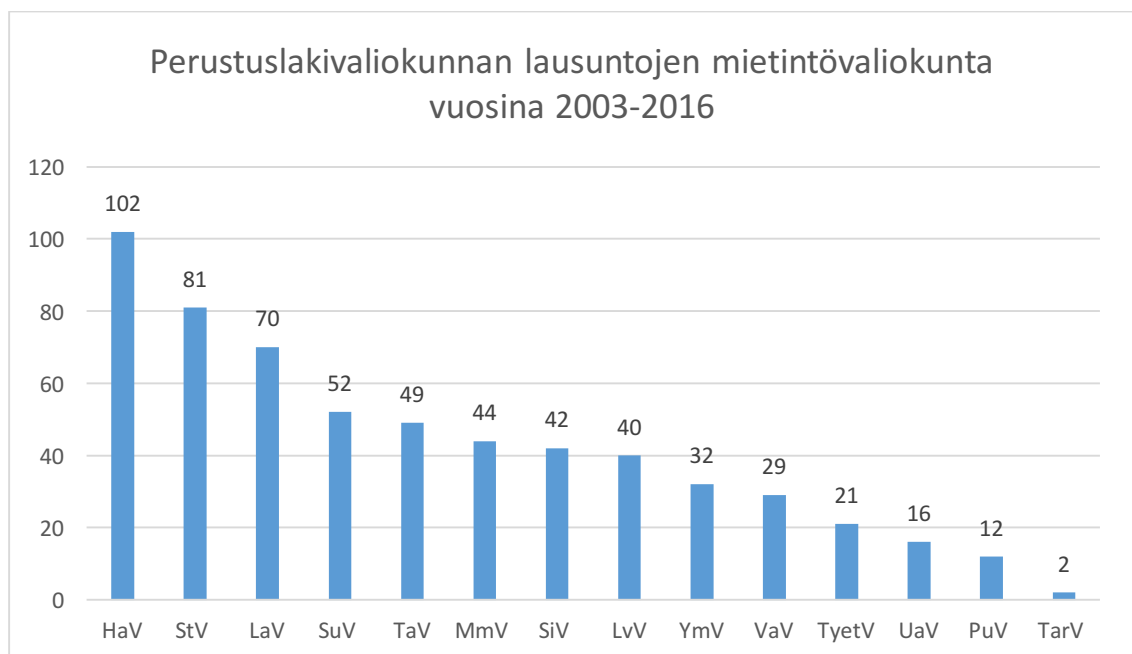
Kuvio 4. Hallitusten esitysten kokonaismäärä ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan perustuslakiongelmia sisältävien hallitusten esitysten määrä vuosina 2003-2016

Mielenkiintoinen huomio kuitenkin on, että uuden perustuslain voimaantulon myötä näyttää siltä, että lausunnoissa lakiesityksiä pyritään ensisijaisesti muokkaamaan sellaisiksi, että ristiriitaisuudet perustuslain kanssa poistuvat. Poikkeuslaki-instituution ollessa voimissaan Suomessa säädettiin keskimäärin vuosittain 11 poikkeuslakia, joissa oli sisällöllisiä ristiriitoja perustuslain kanssa. (Saraviita 2005, 187-188). Vuosina 2003-2016 perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslaillisia ongelmia on keskimäärin 15 lausunnossa. Koska luvut ovat samaa suuruusluokkaa, antaa se tukea Jyrängin (2003, 267-277) väitteelle, että perustuslailliset ongelmat pyritään yhä useammin korjaamaan sanamuotoja muuttamalla ja tulkintoja löysentämällä. Siinä missä ennen laki säädettiin suoraan poikkeuslakina, pyrittäisiin nyt sanamuotoja muuttamaan tai jättämään ongelmallisia kohtia pois, jotta laki voidaan säätää tavallisena lakina.

Tulkintojen löysentymiseen on tämän tutkielman puitteissa mahdotonta ottaa kantaa, mutta perustuslakivaliokunta on itse useaan otteeseen todennut, että se pyrkii välttämään tulkintoja, jotka liiaksi kaventavat lainsäätäjän harkintavaltaa. Lakiesitykselle saatetaan antaa kritiikkiä, mutta perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan loppupöytänsä vaadi

muutoksia lakiesitykseen. Perustuslakivaliokunta totesi esimerkiksi lausunnossaan PeVL 64/2010 vp seuraavaa: ”Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 28/2009 vp, s. 2/II, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 59/2002 vp, s. 2/II)”. Lakiesitysten muokkaaminen perustuslain tulkinnat täyttäväksi pykälää muuttamalla vastaa myös Lavapuron (2010b) käsitystä valtiosääntömanagerialismista Suomessa. Valtiosääntömanagerialismi on vanhan konstitutionalismien mukainen käsitys, jonka mukaan perustuslaki ei aseta sisällöllisiä ainoastaan muodollisia esteitä lainsäädäntötyölle. Näiden muodollisten esteiden poistamista käytetään toisaalta myös oikeuttamaan lakiesitysten perustuslainmukaisuutta sisällöllisesti.

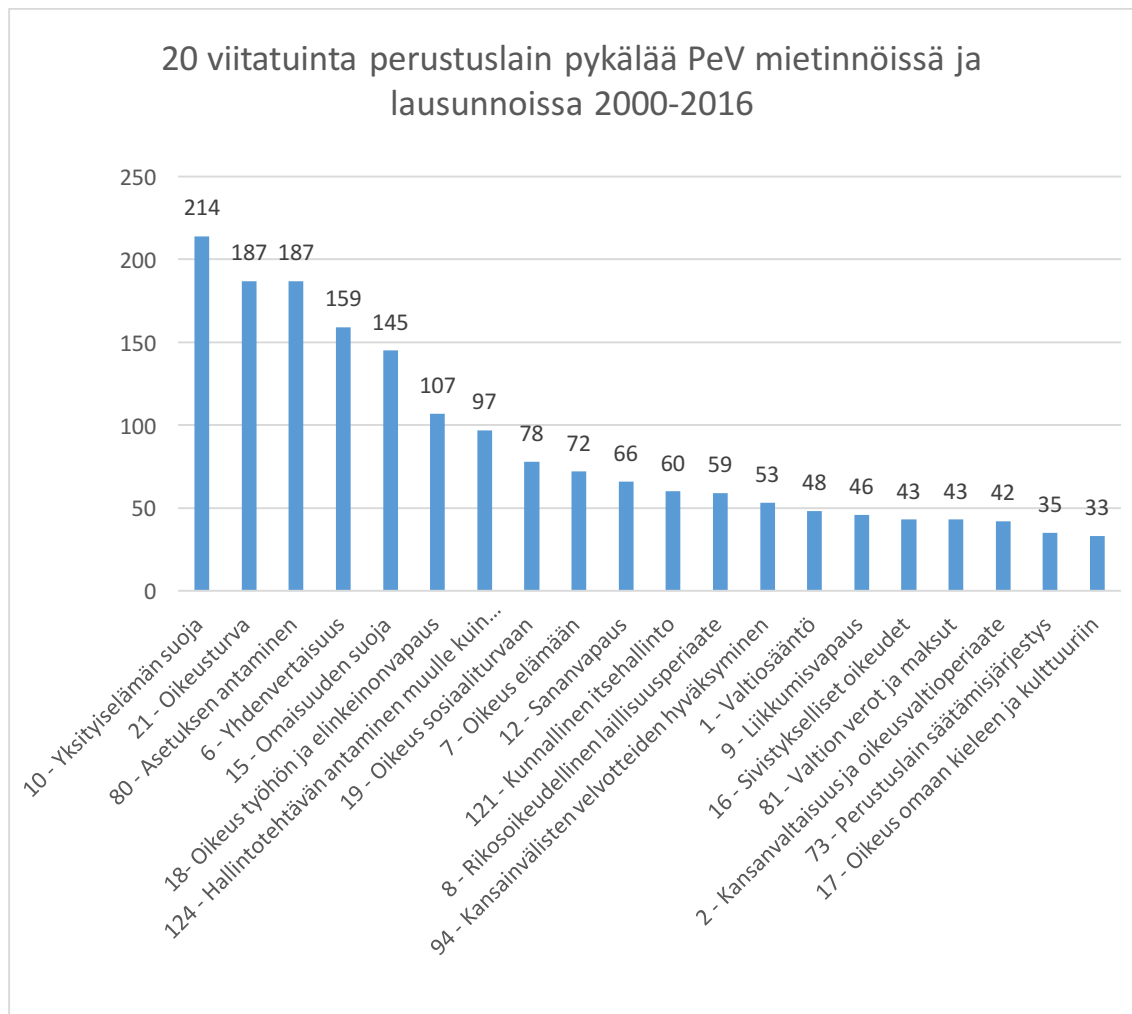
Millaisia asioita perustuslakivaliokunta käsittelee? Perustuslakivaliokunta poikkeaa muista erityisvaliokunnista siinä, että sen käsiteltävät asiat eivät koske vain yhtä tiettyä politiikkalohkoa, vaan se käsittelee laajasti kaikkia eduskunnassa käsiteltäviä asioita.



Kuvio 5. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen mietintövaliokunta

Kuviossa viisi on esitetty perustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen mietintövaliokunta vuosina 2003-2017. Kaaviosta nähdään, että eniten lausuntoja perustuslakivaliokunta antaa hallintovaliokunnalle, sosiaali- ja terveysvaliokunnalle ja lakivaliokunnalle. Vähiten lausuntoja sen sijaan on annettu tarkastusvaliokunnalle, puolustusvaliokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle. Suurelle valiokunnalle perustuslakivaliokunta on tutkimusajanjakson aikana antanut 52 lausuntoa, mutta nämä eivät pääsääntöisesti koske lakiesityksen perustuslainmukaisuutta. Sen sijaan perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa eduskunnan käsiteltävistä EU:n lakiehdotuksista eli niin sanotuista U-asioista sekä eduskunnan tiedonsaantivaltuuksiin perustusvia selvityksiä EU-asioista eli E-asioista. EU-asioiden käsittely on eduskunnassa keskitetty suureen valiokuntaan. Näissä lausunnoissa perustuslakivaliokunta tutkii E- ja U-asioiden asioiden perustuslainmukaisuutta, mutta se ei anna sitovia kantoja lainsäätämisyjärjestyksestä vaan lähinnä nostaa esiin E- ja U-asioihin liittyviä perustuslaillisia näkökulmia.

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen mietintövaliokuntien lisäksi perustuslakivaliokunnan käsittelemien asioiden sisällöstä kertoo, mihin perustuslain pykälisiin valiokunta lausunnoissaan viittaa. Kuten teoriaosioissa tuotiin esille, perustuslaki määrittelee valtiollisten elinten väliset suhteet ja usein siihen on liitetty myös kansalaisten ja valtion välisiä suhteita määrittelevä perusoikeussäännöstö. Suomen perustuslain pykälät 6-23 ovat tämä perusoikeussäännöstö. Kuviossa 6 voi nähdä, että vuosina 2000-2016 20 viitatuimmasta pykälästä 12 on perusoikeussäännöstöön kuuluvia pykäläitä. Näistä viitatuimmat ovat 10 §, joka käsittelee yksityiselämän suojaa, 21 §, joka käsittelee oikeusturvaa, ja 6 §, joka määrittelee kaikki ihmiset yhdenvertaisiksi lain edessä. Perusoikeussäännöstön kuuluvista pykäläistä 20 viitatuimman ulkopuolelle jäivät esimerkiksi 13 § (24.), joka määrittelee kokoontumis- ja yhdistymisvapauden, 20 § (26.), joka käsittelee ympäristöoikeuksia, sekä 11 § (38.), joka käsittelee uskonnonvapautta. Viitatuimmat pykälät, jotka eivät ole osa perusoikeussäännöstöä, ovat 80 §, jonka mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia, mutta yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on kuitenkin säädettävä lailla, 124 §, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle sekä 121 §, jonka mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joilla on itsehallinto. Suomen perustuslaissa on 131 pykälää. Yhteensä vuosina 2000-2016 perustuslakivaliokunta antoi 961 mietintöä ja lausuntoa.



Kuvio 6. 20 viitatuinta perustuslain pykälää perustuslakivaliokunnan mietinnöissä ja lausunnoissa 2000-2016. Lähde: Edilexin Ilkka Saraviita –tietokanta, haettu 11.3.2017

Kuvion 6 pohjalta voidaan kuitenkin sanoa, että perusoikeudet muodostavat merkittävän osan perustuslakivaliokunnan toiminnasta. Mietinnöissä ja lausunnoissa viitatuimmat asiat ovat nimenomaan perusoikeussäännöstöön kuuluvia pykäläitä, joiden soveltaminen lainsäädäntötyössä määrittelee yhteiskunnan perimmäisiä arvoja käytännössä. Joissain maissa perustuslain tulkinnasta on tästä syystä muodostunut merkittävä yhteiskunnan toimintaa ohjaava tekijä, mutta Suomessa väitteeseen voidaan suhtautua kuitenkin jokseenkin varauksellisesti. Perustuslakivaliokunta antaa lausunnon vain pienestä osasta kaikkia lakiesityksiä ja niissäkin vain vähemmistössä on perustuslakivaliokunnan mukaan ristiriitoja perustuslain kanssa.

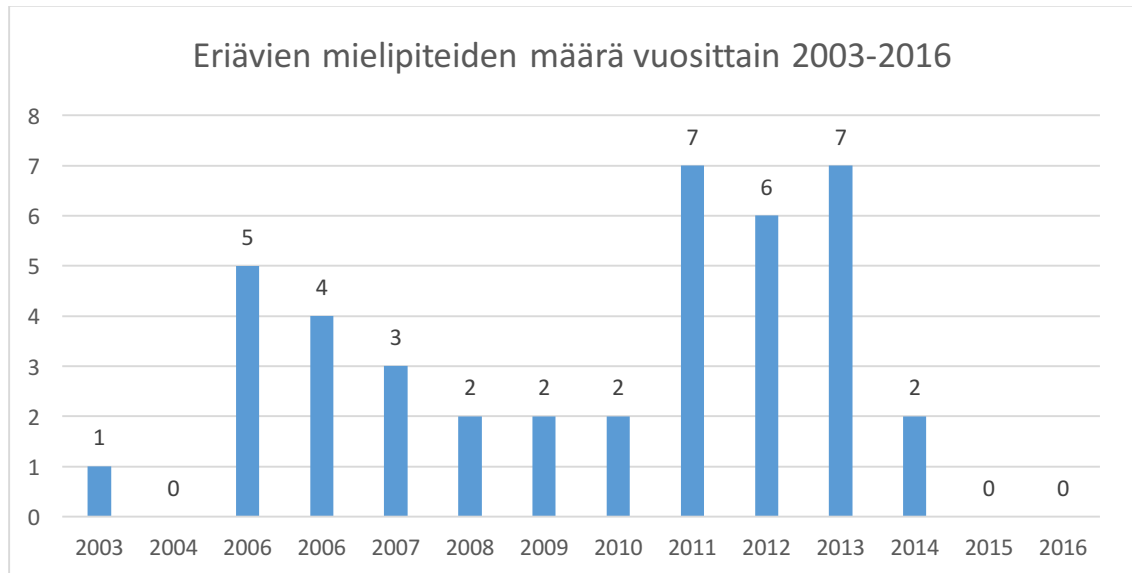
Tämä määrällinen analyysi ei kuitenkaan kerro havaittujen perustuslaillisten ristiriitojen suuruusluokasta. Vaikka perustuslakivaliokunta vaatisi muutoksia lakiesitykseen ennen

kuin se voidaan säätää tavallisen säätämisyjärjestyksessä, vaaditut muutokset voivat olla luonteeltaan teknisiä tai muuten helposti muokattavia, joten muutosten vaatiminen ei välttämättä ole luotettava mittari perustuslakivaliokunnan vaikutusvallasta lainsäädäntöprosessissa.

Analyysi ei myöskään ota huomioon lakiesitysten vaikutusten laaja-alaisuutta. Kaikilla eduskunnan säätämällä laeilla on tietenkin yhteiskunnallista merkitystä, mutta toisten vaikutukset koskettavat useampia kansalaisia kuin toisten. Tässä mielessä yhdenkin laaja-alaisen lakiesityksen perustuslaillisilla ristiriidoilla voi olla suurta yhteiskunnallista merkitystä. Esimerkiksi vuonna 2014 eduskunta käsitteli yhtä sote-uudistukseen liittyvää hallituksen esitystä (HE 324/2014 vp), johon perustuslakivaliokunta antoi lausunnon (PeVL 64/2014 vp). Lausunnossa perustuslakivaliokunta vaati muutoksia lakiehdotukseen, jotta se voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallituksen esitystä muokattiin ja siihen pyydettiin toinen perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 75/2014 vp). Sen loppupöytäkirjassa perustuslakivaliokunta muutosten jälkeenkin tulkitsee hallituksen esityksessä olevan ristiriitoja perustuslain kanssa, jotka tulee muuttaa ennen kuin laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Kyseessä oleva hallituksen esitys lopulta raukesi eikä edennyt ensimmäiseen käsittelyyn. Sote-uudistus on erittäin laaja-alainen uudistus, joka käytännössä koskee kaikkia suomalaisia. Sen perustuslailliset ongelmat saivatkin paljon huomiota julkisessa keskustelussa, mikä tämän tutkielman tarkastelun valossa saattaa antaa harhaanjohtavan kuvan lakiehdotusten perustuslaillisten ongelmien kokonaismäärästä tai -vaikutuksesta. Tämän tutkielman puitteissa ei kuitenkaan ole mahdollista laajemmin tutkia, kuinka merkittäviä muutoksia hallituksen esityksiin perustuslakivaliokunta lausunnoissa vaatii tai kuinka laaja-alaisia käsiteltävät lakiesitykset ovat.

Perustuslakivaliokunta pyrkii lausunnoissaan yksimielisyyteen, koska yksimielisten lausuntojen painoarvo nähdään suurempana ja valiokunnassa pyritään välttämään perustuslailla ”politikointia”. Lausuntoihin voi kuitenkin jättää yhden tai useamman eriävän mielipiteen. Wibergin (2003) tutkimusajanjaksolla 1945-2002 jätettiin yhteensä 261 eriävää mielipidettä, jotka koskivat 176 lausuntoa eli 21,3 prosenttiin lausunnoista jätettiin ainakin yksi eriävä mielipide. Vuosina 2003-2016 jätettiin yhteensä 44 eriävää mielipidettä, jotka koskivat 33 eri lausuntoa. Vuonna 2004 ja vuosina 2015-2016 yhteenkään annettuun lausuntoon ei ole jätetty eriävää mielipidettä. Vuosina 2003-2016

annettiin yhteensä 618 lausuntoa, joten vain 5,3 prosenttiin lausunnoista jätettiin ainakin yksi eriävä mielipide. Vähenevä määrä vahvistaa myös Wibergin (2003) tutkimustuloksia, sillä jo vuosina 1945-2002 eriävien mielipiteiden määrän trendi oli laskeva.



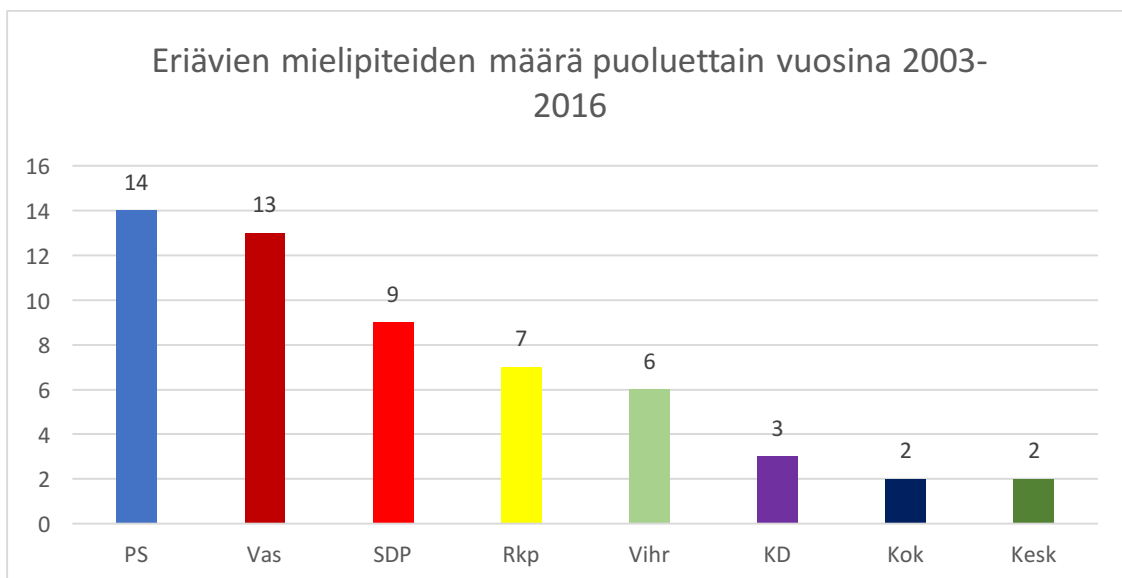
Kuvio 7. Eriävien mielipiteiden määrä vuosittain vuosina 2003-2016

Taulukossa 6 esitetystä jätettyjen eriävien mielipiteiden vuosittaisesta jakaumasta voimme havaita, että vuosina 2003-2016 eniten eriäviä mielipiteitä jätettiin vuosina 2011, 2012 ja 2013. Eriävien mielipiteiden suurta määrää näinä vuosina selittää niin sanottu eurokriisi. Perustuslakivaliokunta antoi useita lausuntoja suurelle valiokunnalle koskien Kreikalle myönnettyjä hätälainoja ja niiden hallinnoimiseksi perustettua Euroopan rahoitusvakausvälinettä (ERVV) ja sen seuraajaa Euroopan vakausmekanismia (EVM). Tällaisia lausuntoja annettiin vuosina 2011-2014 yhteensä 13 ja vähintään yksi, silloin oppositiossa olleeseen, perussuomalaiseen ryhmään kuuluva edustaja jätti eriävän mielipiteen jokaiseen 13 lausuntoon.

Toinen mielenkiintoinen esimerkki on PeVL 15/2007 vp, joka käsitteli hallituksen esitystä 157/2007 vp, jossa ehdotettiin, että lääninhallitus voi määrätä terveydenhuollon ammattihenkilön potilasturvatyöhön työtaistelun aikana potilasturvallisuuden varmistamiseksi. Perustuslakivaliokunta vaati tarkennuksia lakiehdotukseen, sillä lakiesityksen voimassaolon kesto ei ollut tarpeeksi tarkkaan rajattu. Lausuntoon jätettiin kuitenkin kaksi eriävää mielipidettä, joista toisen oli allekirjoittanut 4

sosiaalidemokraattien edustajaa ja 1 kristillisdemokraattien edustaja ja jossa vaadittiin, että lakiehdotuksessa esitetty yksilölle tuomittava uhkasakkomahdollisuus potilastyöturvallisuusrikkomuksesta poistettaisiin, jotta lakiesitys voidaan säätää tavallisen lain säätämisyhteisönsä. Toisessa eriävässä mielipiteessä vasemmistoliiton edustaja vaati, että lakiehdotus on säädettävä perustuslainsäätämisyhteisönsä, sillä esitys puuttuu merkittäväällä tavalla perusoikeuksiin. Vaikka näistä kahdesta esimerkistä (eurokriisi sekä lakiesitys uhkasakkomahdollisuudesta työtaistelun aikana potilasturvan varmistamiseksi) ei pysty suoraan tekemään johtopäätöstä valiokunnan poliittisuudesta, on näissä piirteitä valiokunnan ratkaisujen poliittisuudesta lähinnä, koska molemmissa edustajat ovat selvimmin tulkinneet perustuslakia tavalla, joka vastaa heidän puolueidensa poliittisia tavoitteita. Perussuomalaisille leimallinen ideologia on kriittisyys Euroopan Unionia kohtaan ja vasemmistopuolueille on tärkeää puolustaa työntekijöiden asemaa.

Puolueittain tarkasteltuna perussuomalaiset ja vasemmistoliitto erottuvat puolueina, jotka tarkasteluajanjaksolla olivat mukana selvästi useimmin eriävissä mielipiteissä perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Seuraavaksi eniten eriävissä mielipiteissä osallisina olivat sosiaalidemokraatit, ruotsalainen kansanpuolue, vasemmistoliitto. Tässä on huomioitava, että edustajat voivat jättää eriäviä mielipiteitä joko yksin tai yhdessä muiden edustajien kanssa eikä heidän tarvitse olla samasta puolueesta. Kaikkien saman puolueyhtymän jäsenten ei myöskään tarvitse allekirjoittaa toisen saman eduskuntaryhtymän edustajan eriävää mielipidettä. Esimerkiksi lausuntoon PeVL 20/2013, joka käsitteli hallituksen esitystä kuntajakolain uudistamisesta (HE 31/2013), jätettiin kolme eriävää mielipidettä: ensimmäisen eriävän mielipiteen allekirjoitti kaksi kokoomuksen eduskuntaryhtymän jäsentä, toisen kolme sosiaalidemokraattien eduskuntaryhtymän jäsentä ja kolmannen kaksi keskustan sekä kolme perussuomalaisen eduskuntaryhtymän jäsentä eli yhteensä 10 valiokunnan jäsentä 17:sta allekirjoitti eriävän mielipiteen. Lausuntoon PeVL 20/2013 jätetyt kolme eriävää mielipidettä oli kuitenkin suurin määrä yhteen lausuntoon kohdistuneita eriäviä mielipiteitä tarkasteluajanjaksolla.



Kuvio 8. Perustuslakivaliokunnan lausuntoihin jätetyt eriävät mielipiteet puolueittain vuosina 2003-2016

Suurin osa (67 % eli 22) eriävistä mielipiteistä oli vain yhden puolueyhmän edustajien tai vain yhden edustajan jättämiä. Vaalikausien välillä on kuitenkin eroja. Vuosina 2003-2006 vain yhden puolueen tai yhden edustajan jättämiä eriäviä mielipiteitä oli 33 prosenttia, kun taas vuosina 2007-2014 75 prosenttia eriävistä mielipiteistä oli vain yhden puolueen tai edustajan jättämiä. Useamman kuin yhden puolueen edustajia oli 11 eriävässä mielipiteessä eli 33 prosentissa lausuntoja.

Eriävissä mielipiteissä, joissa on ollut allekirjoittajia useamman kuin yhden puolueen edustajista, on selkeästi hahmoteltavissa jako vasemmisto- ja oikeistoblokkiin valiokunnan sisällä. Vaikka perussuomalaiset ja vasemmistoliitto ovat kaksi useimmin eriävissä mielipiteissä mukana ollutta puoluetta, eivät näiden puolueen edustajat ole kertaakaan olleet allekirjoittajina samassa eriävässä mielipiteessä. Jos eriävässä mielipiteessä on useamman puolueen edustajia, ovat he yleensä vasemmisto-oikeistoakselilla toisiaan lähellä olevista puolueista (esimerkiksi vas-sdp-vihr tai kok-kesk-ps). On kuitenkin huomioitava, että vasemmistupuolueet yhteensä ovat huomattavasti useammin olleet mukana eriävässä mielipiteessä. Ruotsalainen kansanpuolue ja kristillisdemokraatit ovat jonkinlainen poikkeus tähän sääntöön, sillä he ovat oikeistopuolueina olleet mukana myös pääasiallisesti vasemmiston allekirjoittamissa eriävissä mielipiteissä. Ruotsalaisen kansanpuolueen edustaja oli esimerkiksi mukana PeVL 24/2005 liittyneessä eriävässä mielipiteessä yhdessä kahden

vasemmistoliittoa edustavan, yhden vihreitä edustavan ja yhden sosiaalidemokraatteja edustavan jäsenen kanssa. Kristillisdemokraattien edustaja taas oli mukana PeVL 6/2009 vp liittyneessä eriävissä mielipiteessä yhdessä kolmen sosiaalidemokraatteja edustavan ja yhden vasemmistoliiton edustajan kanssa. Kuitenkaan esimerkiksi SDP:n ja kokoomuksen edustaja ei kertaakaan allekirjoittanut samaa eriävää mielipidettä.

Eriävän mielipiteen jättäminen on leimallisesti vasemmisto-oikeisto –akselilla molemmissa ääripäissä olevien puolueiden taktiikka. Jos ajatellaan perussuomalaisten olevan eduskunnan äärioikeistolaisin puolue ja vasemmistoliiton eduskunnan vasemmistolaisin puolue, he ovat yhdessä olleet mukana 27:ssä eli 66 prosentissa kaikista eriävistä mielipiteistä. Tämän lisäksi eriävän mielipiteen jättäminen on leimallisesti vasemmalla olevien puolueiden taktiikka, jos vihreät lasketaan vasemmistopuolueeksi, sillä he ovat olleet mukana yhteensä 68 prosentissa kaikista eriävistä mielipiteistä.

Eriävistä mielipiteistä on mielenkiintoista myös tarkastella, toteutuuko niissä hallitus-oppositio –jako, sillä perustuslakivaliokunnan jäsenten voimasuhteet noudattavat sitä. Kuten tutkielman teoriaosuudessa tuotiin esille, perustuslakivaliokunta nähdään erityisen epäpoliittisena valiokuntana, jossa puoluekuri on heikkoa, joten oletuksena on, että eriävissä mielipiteissä ei ole selvää hallitus-oppositio –jakoa ja hallitus- ja oppositiopuolueet jättävät suurin piirtein yhtä paljon eriäviä mielipiteitä. Tämä oletus ei kuitenkaan saa vahvistusta aineistosta, sillä selvä enemmistö eli 71 prosenttia eriävän mielipiteen allekirjoittaneista kansanedustajista edusti lausunnon allekirjoitushetkellä oppositiopuoluetta. Myös Wibergin (2003) tutkimuksessa eriävän mielipiteen jättäminen oli leimallisesti oppositiokansanedustajan työkalu. Hallituspuolueiden edustajia eriävien mielipiteiden allekirjoittajista oli siis 29 prosenttia. Ruotsalaisen kansanpuolueen edustajat olivat hallituspuolueista aktiivisimpia eriävien mielipiteiden allekirjoittajia. Kaikki heidän 7 eriävää mielipidettänsä on jätetty, kun puolue on ollut hallituksessa (vuodet 2003-2014) ja nämä seitsemän edustavat noin 44 prosenttia kaikista hallituspuolueiden jättämistä eriävistä mielipiteistä.

Hallitus-oppositio –jako näyttää selittävän suurimpien keskustaoikeistopuolueiden alhaista osallistumista eriäviin mielipiteisiin. Keskusta on ollut hallituksessa tarkasteluajanjaksolla vuosina 2003-2011 sekä vuodesta 2015 eteenpäin eli yhteensä 11 vuotta 14:sta. Kokoomus sen sijaan on ollut hallituspuolue vuodesta 2007 eteenpäin eli

yhteensä 10 vuotta 14:sta, joten nämä kaksi puoluetta ovat olleet suurista puolueista pisimpään hallituspuolueina tarkasteluajanjaksolla ja näiden kahden puolueen edustajat ovat myös jättäneet vähiten eriäviä mielipiteitä. Tämän lisäksi hallitus-oppositio –jako selittää myös Vihreitä edustavien kansanedustajien allekirjoittamat eriävät mielipiteet, sillä kaikki kuusi ovat vuosilta 2003-2006, jolloin puolue oli koko vaalikauden ajan oppositiossa. Vihreät oli hallituspuolue vuosina 2007-2014. Pisimpään oppositiossa olleet perussuomalaiset sekä vasemmistoliitto ovat myös eniten eriäviä mielipiteitä jättäneet puolueet. Perussuomalaiset olivat suurimman osan tarkasteluajanjaksoa oppositiossa (vuodet 2003-2014) ja vasemmistoliitto oli oppositiopuolue vuosia 2011-2014 lukuun ottamatta. Ainoastaan sosiaalidemokraattien allekirjoittamat eriävät mielipiteet jakaantuvat selkeästi tasan hallitus- ja oppositiovuosien välillä.

Hallitus-oppositio –jaon rinnalla merkittävä selittävä tekijä eriävien mielipiteiden allekirjoittajissa onkin puolueen koko. Useimmin eriävän mielipiteen allekirjoittajat edustavat eduskunnan pienimpiä puolueeryhmiä (vasemmistoliitto, ruotsalainen kansanpuolue, vihreät sekä kristillisdemokraatit), mistä poikkeuksia ovat perussuomalaiset vuodesta 2011 eteenpäin sekä sosiaalidemokraatit. Perussuomalaiset eivät oppositiopuolueena vuosina 2003-2011 olleet osallisina yhdessäkään eriävässä mielipiteessä, vaan yhtä lukuun ottamatta kaikki heidän eriävät mielipiteensä liittyivät eurokriisiin ja kaikki ovat vuosilta 2011-2014.

Kaiken kaikkiaan voidaan siis sanoa, että perustuslakivaliokunta on profiililtaan vahvasti lausuntovaliokunta, sillä 82 prosenttia sen tuottamista mietinnöistä ja lausunnoista on nimenomaan muiden valiokuntien ohjenuoraksi tarkoitettuja lausuntoja. Tämä korostaa perustuslakivaliokunnan erityisasemaa eduskunnan valiokuntien joukossa. Perustuslakivaliokunnan tulkitsemien perustuslaillisten ongelmien määrä jäi kuitenkin suhteellisen vähäiseksi. Vain seitsemässä lausunnossa vaadittiin lakiehdotuksen säätämistä perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja muutoksia vaadittiin keskimäärin 36 prosentissa lausunnoista. Suhteutettuna annettuihin hallitusten esityksiin, tämä luku on vain viisi prosenttia, joten tämän perusteella Suomessa ei voida todeta perustuslakivaliokunnan perustuslain tulkintojen merkittävästi määrällisesti rajoittavan lainsäädäntötyötä. Perustuslakivaliokunnan työssä perusoikeuksien käytännön tulkinnalla on kuitenkin merkittävä rooli, sillä neljä perustuslakivaliokunnan viidestä eniten viittaamasta perustuslain pykälästä on perusoikeuksiin kuuluva pykälä.

Konstitutionalismien näkökulmasta on huomionarvoista, että virallisia eriäviä mielipiteitä lausuntoihin jätetään hyvin vähän. Pyrkimys yksimielisyyteen liittyy vahvasti Bellamyn (2009) määrittelemään oikeudelliseen konstitutionalismiin, jossa perustuslain tulkinta nähdään oikeudellisena prosessina, jonka lopputuloksena syntyy rationaalinen konsensus. Mielenkiintoinen havainto on myös se, että huolimatta perustuslakivaliokunnan väitetystä puoluekurin löyhyydestä, on eriävissä mielipiteissä havaittavissa selviä jakolinjoja niin hallitus-oppositio –akselilla kuin vasemmisto-oikeisto-akselilla. Eriävien mielipiteiden jättäminen on leimallisesti pienten, puoluekartan ääri-laidoilla olevien oppositiopuolueiden väline. Jos eriävän mielipiteen on allekirjoittanut enemmän kuin yhden puolueen edustajia, he pääasiallisesti edustavat toisiaan poliittisesti lähellä olevia puolueita.

6. Täysistuntokeskustelujen laadullinen sisällönanalyysi

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen määrällisen tarkastelun pohjalta analyysin toinen osa on tutkia, miten uuden ja vanhan konstitutionalismin mukaiset käsitykset perustuslain tulkinnan ja demokratian välisestä suhteesta esiintyvät eri puolueiden kansanedustajien eduskuntapuheissa. Etsin luokittelemalla, teemoittelemalla ja tyypittelemällä vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Millainen käsitys eri puolueiden kansanedustajilla on perustuslain tulkinnasta uuden ja vanhan konstitutionalismin näkökulmasta?
- 2) Millaisena kansanedustajat näkevät perustuslakivaliokunnan aseman?

Täysistuntokeskusteluaineiston rajaamisessa ensimmäisenä kriteerinä on, että perustuslakivaliokunta on antanut lakiesityksestä lausuntonsa. Koska kaikki lakiesitykset eivät tule perustuslakivaliokunnan käsittelyyn, voi perustuslaillista keskustelua syntyä muistakin lakiesityksistä, mutta katson, että tämä on epätodennäköisempää kuin niissä tapauksissa, joissa perustuslakivaliokunta on lakiesityksen käsitellyt. Toisena kriteerinä on, että lakiesitys on herättänyt keskustelua perustuslain tulkinnasta tai siihen on muuten vedottu keskustelun aikana. Kaikista perustuslakivaliokunnan käsittelemistä lakiesityksistä ei tällaista keskustelua synny, useistakin eri syistä. Voidaan esimerkiksi perustuslakivaliokunnan käsittelystä huolimatta katsoa, että lakiesitys ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen tai perustuslaillinen ongelma on lähinnä muodollinen, tekninen tai muuten yksinkertainen. Kaikista lakiesityksistä ei synny yleistä täysistuntokeskustelua ollenkaan.

Olen käynyt läpi omasta mielestäni laajoja ja perustuslaillisesti kiistanalaisia täysistuntokeskusteluja ja etsinyt sanahauulla ”perustus*” tällä kannalla alkavien sanojen esiintymismäärää. Olen valinnut ne täysistuntokeskustelut, joissa sanahauulla ”perustus*” on löytynyt paljon tuloksia suhteessa käytettyjen puheenvuorojen määrään. Esimerkiksi Lex Nokian (HE 48/2008 vp) täysistuntokeskustelussa käytettiin 150 puheenvuoroa, joista sanahauulla ”perustus*” löytyi 94 osumaa, ja kuntajakolain muuttamista (HE 32/2013 vp ja HE 53/2013 vp) koskeneen lakiesityksen täysistuntokeskustelussa käytettiin 111 puheenvuoroa, joista sanahauulla ”perustus*” löytyi 174 osumaa. Vaikka

siis lakiesitys sisällöltään olisi läheisessä yhteydessä perustuslaillisiin kysymyksiin ja siitä on perustuslakivaliokunnan lausunto, mutta täysistuntokeskustelua ei syntynyt ollenkaan tai keskustelussa sanahauulla ”perustus*” löytyi hyvin vähän osumia suhteessa käytettyjen puheenvuorojen määrään, jolloin niiden analyysi ei olisi mielekästä ja lakiesitys ei ole valikoitunut osaksi aineistoa. Toisaalta varhaiskasvatuslain muutosta koskeneen lakiesityksen täysistuntokeskustelussa pidettiin 168 puheenvuoroa ja sanahauulla ”perustus*” löytyi suhteellisen vähän osumia (32). Tässä keskustelussa kuitenkin viitattiin 114 kertaa lasten perusoikeuksiin sanalla ”oikeus”, joten kokonaisuutena arvioiden perusoikeudelliset teemat olivat keskustelussa vahvasti läsnä. Tämän perusteella olevan valinnut seuraavia seitsemää hallituksen esitystä koskevat täysistuntokeskustelut.

1. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammattikorkeakoululain muutokseksi (HE 24/2004 vp) (yhteensä 22 puheenvuoroa; 34 osumaa)
2. Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 48/2008 vp) (yhteensä 150 puheenvuoroa; 94 osumaa)
3. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain ja lääkelain 54 a ja 54 e §:n muuttamisesta (HE 180/2009 vp) (yhteensä 21 puheenvuoroa; 67 osumaa)
4. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta (HE 179/2010 vp) (yhteensä 77 puheenvuoroa; 83 osumaa)
5. Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010) sekä tähän suoraan liittyvä hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 79/2012 vp) (yhteensä 33 puheenvuoroa; 158 osumaa)
6. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta (HE 31/2013 vp) sekä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä (HE 53/2013 vp) (yhteensä 111 puheenvuoroa; 174 osumaa)

7. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (HE 80/2015 vp) (yhteensä 168 puheenvuoroa; 32 osumaa)

Ensimmäisen hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö koski ammattikorkeakoululakiin lisättäviä säännöksiä ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnasta. Kutsun hallituksen esitystä analyysissä nimellä ammattikorkeakoululain muutos. Lakiesityksen mukaan ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnat olisivat yliopistojen ylioppilaskuntien tapaan julkisoikeudellisia yhdistyksiä, joihin kuuluisivat kaikki ammattikorkeakoulun päätoimiset opiskelijat. Ammattikorkeakouluopiskelijoiden olisi yliopisto-opiskelijoiden tapaan pakollista kuulua opiskelijakuntaan. Perustuslakivaliokunta antoi lakiesityksestä lausunnon 39/2004 vp, ja erityisesti sen arvioitavana oli, onko oppilaskunnan pakollinen jäsenyys vastoin perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaista oikeutta kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen. Perustuslakivaliokunta tulkitsi, että jotta lakiesitys voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, sääntelyä on tarkistettava niin, että jäsenyys opiskelijakunnassa on ammattikorkeakouluopiskelijoille oltava vapaaehtoista. Täysistuntokeskustelussa tämä perustuslain tulkinta herätti keskustelua muun muassa siksi, että tulkinnan epäiltiin asettavan yliopisto- ja ammattikorkeakouluopiskelijat eriarvoiseen asemaan.

Toinen hallituksen esitys tunnetaan kansanomaisesti nimellä Lex Nokia, joten kutsun sitä tällä nimellä myös analyysissä. Laissa ehdotettiin muutettavaksi sähköisen viestinnän tietosuojalakea, jonka pääasialliset muutokset koskivat yhteisötilaajien oikeuksia käsitellä tunnistamistietoja. Yhteisötilaajia ovat esimerkiksi liikeyritykset, yliopistot, virastot, kirjastot ja jotkin taloyhtiöt. Laki sallisi tunnistamistietojen, kuten IP-osoitteen tai viestin vastaanottajan, selvittämisen tilanteissa, joissa epäillään elinkeinotoiminnan kannalta keskeisten yrityssalaisuuksien luvaton paljastamista. Perustuslakivaliokunta käsitteli asiaa launnessaan 29/2008 vp. Hallituksen esitystä arvioitiin etenkin perustuslain 10 §:n valossa, jonka 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Ponnessaan perustuslakivaliokunta lausui, että hallituksen esitys voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lakiesitys herätti vilkkaan ja laajan keskustelun eduskunnassa kansalaisten yksityisyyden suojasta.

Kolmannessa käsiteltävässä hallituksen esityksessä tavoitteena oli vähentää kansalaisten tupakointia. Kutsun lakiesitystä analyysissa tupakointilain muutokseksi. Lakiesityksessä ehdotettiin useita toimenpiteitä tupakoinnin vähentämiseksi, muun muassa tupakkatuotteiden ja niiden tavaramerkkien esilläpito vähittäismyyntipaikoissa kiellettäisiin ja lisäksi laajennettaisiin tupakointikieltoja koskemaan myös esimerkiksi lasten ja nuorten käytössä olevia tiloja, ajoneuvoja, asuinkiinteistöjen yhteisiä tiloja ja hotellihuoneissa. Perustuslakivaliokunta antoi asiasta lausunnon 21/2010 vp, sillä lakiesityksen katsottiin koskettavan useita eri perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunta katsoi lakiesityksessä erityisen ongelmalliseksi pykälän, jonka mukaan tupakointi olisi kiellettyä ajoneuvoissa silloin, kun tiloissa oleskelee alle 18-vuotias henkilö. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan tämä kajoaa syvästi henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityiselämän suojaan. Kieltoa perusteltiin hallituksen esityksessä kansanterveydellisillä syillä, mutta perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan tämä yhteys jää liian etäiseksi, jotta se oikeuttaisi nämä yksityiselämän suojaan liittyvät rajoitukset. Tämän pykälän muuttaminen oli perustuslakivaliokunnan lausunnon ponnien mukaan edellytys sille, että laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan tulkinta herätti keskustelua, sillä vastakkain olivat yksilön perusoikeudet ja alaikäisten lasten terveyden suojeleminen.

Neljäs hallituksen esitys koskee paljon mediassakin keskustelua herättänyttä jätevesiasetusta, joka tuli alun perin voimaan vuonna 2004. Tällä asetuksella säädettiin tiukkoja vaatimuksia haja-asutusalueiden jätevesien käsittelylle ympäristön suojelemiseksi. Asetus herätti vastustusta, sillä se vaati kiinteistöjenomistajilta kalliita investointeja puhdistuslaitteisiin. Hallituksen esityksellä 179/2010 vp haluttiin ottaa näiden kiinteistöjen omistajien erityispiirteet paremmin huomioon ja esitettiin muun muassa että 68 vuotta täyttäneet saisivat vapautuksen vaatimusten täytäntöönpanosta. Kutsun lakiesitystä analyysissä jätevesilaksi. Perustuslakivaliokunta antoi lakiesityksestä lausunnon 44/2010 vp, jossa pohdittiin erityisesti sitä, täyttääkö mainittu 68 vuoden ikäraja perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisen yhdenvertaisuusvaatimuksen. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiesitys voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta esimerkiksi 68 vuoden ikäraja herätti tästä huolimatta keskustelua kansanedustajissa.

Viides hallituksen esitys koskee paljon puhuttanutta kiistaa yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Hallituksen esitys HE 223/2010 vp pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi oli tutkimusajanjakson yksi harvoista lakiesityksistä, jonka yksi osa tulisi perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Aineistossa kutsun lakiesitystä pysäköinninvalvonnan uudistamiseksi. Lakiesityksen ytimessä oli yksityisen omistamalla alueella pysäköinninvalvonnan siirtäminen yksityisille yrityksille, jotka voisivat määrätä valvontamaksuja väärin pysäköimisestä alueellaan. Korkein oikeus oli jo antanut päätöksen (KKO 2010/23), että yksityiselle alueelle pysäköinti muodostaa yksityisoikeudellisen sopimuksen ja ehtojen vastaisesta pysäköinnistä voidaan määrätä suorittamaan valvontamaksu. Perustuslakivaliokunta kuitenkin käsitteli asiaa tämän lakiesityksen yhteydessä perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan tuli siis määritellä, onko pysäköinninvalvonnassa kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Asialla oli myös läheinen yhteys perustuslain 15 § mukaiseen omaisuuden suojaan. Loppuponnessaan perustuslakivaliokunta tulkitsi, että yksityinen pysäköinninvalvonta on merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota voi suorittaa vain viranomainen. Koska lakiesitys esitti tätä oikeutta yksityisille toimijoille, perustuslakivaliokunnan mukaan lakiesitys tulisi säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Lakiesitys yksityisestä pysäköinninvalvonnasta hylättiin eduskuntakäsittelyn päätteeksi.

Koska asiantila jäi jokseenkin epäselväksi korkeimman oikeuden ja perustuslakivaliokunnan kantojen ollessa erilaiset, seuraava hallitus halusi selkeyttää tilannetta säätämällä lain yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, joten asiaa käsiteltiin uudelleen seuraavalla vaalikaudella. Eduskunnalle annettiin hallituksen esitys 79/2012 vp pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi, jonka mukaan kunnallinen pysäköinninvalvoja tai poliisi voi käyttää pysäköinninvalvonnassa yksityisellä alueella apunaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on pysäköinninvalvontalupa. Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon hallituksen esityksestä lausunnon 23/2012 vp, jonka mukaan lakiesitys voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksestä. Tästä huolimatta asian käsittely raukesi ja hallituksen esityksestä 79/2012 vp ehdittiin käydä vain lähetekeskustelu. Keskustelu kuitenkin liittyi suoraan aikaisempaan lakiesitykseen, joten olen ottanut tutkielmaan mukaan sekä hallituksen esityksestä 223/2010 vp käydyn täysistuntokeskustelun että hallituksen esityksestä

79/2012 vp käydyin lähete keskustelun, sillä ne mielestäni muodostavat luontevan kokonaisuuden.

Kuudes käsiteltävä täysistuntokeskustelu koskee hallituksen esityksiä 31/2013 vp ja 53/2013 vp, jotka käsittelevät kuntajakolain muuttamista ja jotka käsiteltiin yhdessä täysistuntokeskustelussa. Aineistossa kutsun lakiesityksiä kuntajakolain muutokseksi. Käsiteltävä aihe on mielenkiintoinen, sillä se liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistukseen, jonka perustuslailliset kysymykset herättivät kansanedustajissa paljon keskustelua. Tässä tavoitteena oli erityisesti vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää yhdenvertaisesti palveluja, eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Hallituksen esitys myös velvoittaisi kunnat tekemään yhdistymisselvityksen muiden kuntien kanssa, jos yksikään esityksessä määritellyistä kolmesta kriteeristä täytyisi. Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä lausunnon 20/2013 vp. Tätä lakiesitystä käsiteltiin jo määrällisessä analyysissä luvussa viisi, sillä tähän lausuntoon jätettiin peräti kolme eriävää mielipidettä. Lausunnon ponnassa perustuslakivaliokunta totesi, että lakiesitykseen on tehtävä muutoksia, jotta se voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Vaadittavat muutokset koskivat pääasiassa kuntaliitosselvitysten tiukkaa aikataulua, sillä valiokunnan mielestä kunnilla olisi huomattavan lyhyt aika tehdä vaadittavat selvitykset määräaikaan mennessä. Toisaalta ongelmalliseksi nähtiin myös kuntajakolain uudistuksen sitominen sote-uudistukseen, jonka täsmällisesti sisällöstä ei lakiesityksen käsittelyhetkellä ollut varmuutta. Perustuslakivaliokunta tulkitsi myös, että vaikka perustuslaissa ei suoranaisesti määritellä kuntien kokoa, on kuitenkin ongelmallista määritellä kunnat maakuntien tai läänien kokoisiksi, sillä kunnat ovat määritelmällisesti paikallishallinnollisia yksiköitä.

Viimeinen analysoitava täysistuntokeskustelu koski hallituksen esitystä 80/2015 vp varhaiskasvatustilain muuttamiseksi. Esityksessä esitettiin muutettavaksi pykälää, jossa säädetään lapsen oikeudesta saada kunnan järjestämää varhaiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa eli niin kutsutusta subjektiivisesta oikeudesta varhaiskasvatukseen. Jokaisella lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa entisen kokopäiväisen päivähoito-oikeuden sijasta. Perustuslakivaliokunta antoi esityksestä lausunnon 12/2015 vp, jossa arvioitiin muun muassa yhdenvertaisuuden lasten sivistyksellisten oikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta vaati muutoksia lakiesityksessä esitettyihin viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin, mutta täysistuntokeskustelussa lasten oikeudet ja yhdenvertaisuus herättivät keskustelua.

Varsinaisen analysoitavan aineiston muodostaa edellä mainituista täysistuntokeskusteluista ja yhdestä lähetekeskustelusta poimitut kansanedustajien puheenvuorot, joissa on otettu esille asian perustuslakiin liittyviä kysymyksiä. Nämä olen kartoittanut litteroiduista eduskunnan keskustelupöytäkirjoista sanahaulilla ”perustus*”. Olen jättänyt kaikki muut puheenvuorot analyysin ulkopuolelle, sillä ne eivät ole aineiston kannalta relevantteja, koska tarkoituksena ei ole analysoida lakiesitykseen liittyvää muuta argumentointia ja sen sisältöä. Yhteensä tällaisia puheenvuoroja löytyi 138 ja nämä muodostavat varsinaisen analysoitavan aineistoni.

Analyysia varten olen jakanut nämä 138 puheenvuoroa puolueittain. Puolueista kokoomuksen edustajat mainitsivat useimmin perustuslailliset kysymykset puheenvuoroissaan (45 puheenvuoroa), toiseksi eniten sosiaalidemokraatit (28 puheenvuoroa), seuraavaksi keskusta (23 puheenvuoroa). Vasemmistoliiton ja perussuomalaisten edustajien perustuslakia koskevia puheenvuoroja oli 14, vihreiden edustajilla 11 ja kristillisdemokraateilla 3.

Aineistosta löytyi yhteensä 27 vanhan konstitutionalisin ja 73 uuden konstitutionalisin mukaista puheenvuoroa. Uuden konstitutionalisin mukaisia puheenvuoroja oli siis enemmän ja niitä esiintyi kaikkien puolueiden edustajien puheenvuoroissa. Uuden konstitutionalisin mukaiset puheenvuorot olivat enemmistössä kaikkien, paitsi Kokoomuksen edustajien puheenvuoroissa. Suurin osa (22) vanhan konstitutionalisin mukaisista puheenvuoroista oli Kokoomuksen edustajien pitämiä. Kuitenkin laadullisessa tutkimuksessa frekvenssijakaumiin voidaan suhtautua kriittisesti, sillä laadullisessa tutkimuksessa tärkeämpää on, mitä on sanottu, kuin se, että kuinka monta kertaa asia on sanottu. Eskolan & Suorannan (1996, 129) mukaan laadullisessa tutkimuksessa määrää tärkeämpää on se, että asia on edes kerran riittävän selkeästi mainittu. Kokoomuksen puheenvuoroissa vanhan konstitutionalisin mukaiset näkemykset on hyvin selkeästi ilmaistu ja usein nämä puheenvuorot ovat myös huomattavan pitkiä.

Puheenvuoroista 38 olivat luonteeltaan neutraaleja eikä niitä voinut luokitella kuuluvaksi kumpaankaan luokkaan. Tällaisia neutraaleja puheenvuoroja olivat esimerkiksi sellaiset, joissa kiiteltiin perustuslakivaliokunnan tekemää hyvää tai perusteellista työtä tai muuten viitattiin perustuslakiin tai perustuslakivaliokuntaan, mutta viittaus oli sisällöltään niukka. Esimerkiksi Tarja Filatov viittasi Lex Nokian täysistuntokeskustelussa perustuslakivaliokuntaan, kun hän puheenvuorossaan vaati lisäselvityksiä asiaa tutkimaan asetettavasta arviointityöryhmästä: ”Mutta kun tässä on moneen kertaan lähdetty siitä, että tätä lakia pitää arvioida ja seurata, niin kysyisin ministeriltä, miten hän uskoo tämän arvioinnin toimivan, kun perustuslakivaliokuntakin kehotti, että asetetaan arviointityöryhmä, joka selvittää, miten lakia on sovellettu.” Tässä puheenvuorossa perustuslakivaliokuntaan on viitattu, mutta viittaus on tehty sivulauseessa eikä kontekstinkaan perusteella ole mielekäästä luokitella sitä uuden tai vanhan konstitutionalismin mukaiseksi.

6.1. Vanhan konstitutionalismin mukaiset puheenvuorot

Husan (2004, 131-133) määritelmän mukaisen vanhan konstitutionalismikäsityksen mukaan perustuslaki ei ole suoraan sovellettavaa lakia, vaan lähinnä symbolinen yhteiskuntasopimus, joka abstraktilla tasolla määrittelee yhteiskunnan viimesijaiset arvot. Näiden määrittelemisen ja toteutumisen käytännön tilanteissa on demokraattisesti valitun kansanedustuslaitoksen tehtävä. Sillä on ylin valta päättää, millaisia lakeja maassa voidaan säätää. Vanhan konstitutionalismikäsityksen mukaiset puheenvuorot usein kritisoivatkin perustuslain tulkintaa siitä, että se rajoittaa demokraattisesti valitun eduskunnan lainsäädäntövaltaa.

Aineistossa vanhan konstitutionalismikäsityksen omaavia puheenvuoroja pitivät selkeästi eniten Kokoomuksen kansanedustajat, joista erityisesti esille nousee Ben Zyskowicz. Hän on useassa, eri lakiesityksiä koskeneissa puheenvuoroissa ottanut esille perustuslakivaliokunnan tekemän perustuslain tulkinnan ja kritisoinut sitä liiaksi eduskunnan lainsäädäntövaltaa rajoittavaksi. Perustuslain tulkinnan rajoittavuus lainsäädäntötyössä onkin aineiston yksi vanhan konstitutionalismin mukainen tema. Esimerkiksi pysäköinninvalvontaa koskevan hallituksen esityksen täysistuntokeskustelussa hän sanoi näin:

”Olen itse tässä salissa useamman kerran ja useamman asian yhteydessä arvostellut perustuslakivaliokunnan tulkintalinjauksia siitä, että ne tulkitsevat meidän perustuslakiamme liian tiukasti, liian ahtaasti.” -- ”Haluan lopuksi sanoa, että kun perustuslakivaliokunta vetää erittäin tiukkaa tulkintalinjaa, niin kenen oikeuksia se rajoittaa? Se rajoittaa eduskunnan oikeuksia. Kansa on valinnut 200 kansanedustajaa päättämään laeista. Kansanedustajat haluaisivat päättää esimerkiksi, että jos vauvoja on autossa, niin siellä ei saa tupakoida, mutta perustuslakivaliokunta kuultuaan näitä omia profeettojaan tulee sanomaan, että kansanedustajat eivät saa tällaista lakia säätää. Kyse on siis kansanedustajien vallan rajoittamisesta.” (Ben Zyskowitz, kok, HE 79/2012 vp)

Edustaja Zyskowitz korostaa puheenvuorossaan sitä, että hän on useaan otteeseen ottanut esille perustuslakivaliokunnan hänen sanojensa mukaan liian tiukat tulkinnat, mikä luo mielikuvaa siitä, että perustuslakivaliokunta tulkinnoillaan on muodostunut ehkä merkittäväksikin esteeksi lainsäätäjän työlle. Edellisen luvun määrällinen tarkastelu kuitenkin osoitti, että perustuslakivaliokunta vaatii muutoksia ja vaatii perustuslainsäätämisyjärjestystä suhteellisen harvoin. Puheenvuorossaan edustaja Zyskowitz viittaa edellisillä valtiopäivillä käsiteltyyn hallituksen esitykseen, jonka tavoitteena oli tupakoinnin vähentäminen ja jossa haluttiin rajoittaa tupakointia ajoneuvoissa alaikäisten läsnä ollessa. Tuolloin hän myös kritisoi perustuslain tulkinnan eduskunnan lainsäädäntövallan rajoittamista jyrkin sanankääntein:

”Perustuslakivaliokunnan lausunto nyt käsittelyssä olevasta tupakkalaista on järjettömydessään tähänastinen huippusuoritus. Tarkoitan sitä perustuslakivaliokunnan yksimielistä ratkaisua, että tupakoinnin kieltäminen yksityisautossa, jossa on lapsia, on vastoin Suomen perustuslakia. -- Totean lopuksi sen, että olen tarkastellut tätä perustuslakivaliokunnan kantaa nimenomaan sen vuoksi, että tässä tällainen, lainausmerkeissä, liiallinen holhoaminen julistetaan Suomen perustuslain vastaiseksi. Minä tiedän, että moni Suomessa ja moni eduskunnassa piti holhouksena jo sitä, kun julkisissa tiloissa kiellettiin tupakointi, piti holhouksena sitä, liiallisena holhouksena, kun työpaikoilla kiellettiin tupakointi, (Ed. Rajamäki: Te piditte videolakiakin!) piti liiallisena holhouksena sitä, kun ravintoloista kiellettiin tupakointi, ja pitää liiallisena holhouksena sitä, jos yksityisautoissa, joissa on lapsia, kiellettäisiin tupakointi. Ymmärrän, että monet ovat tätä mieltä täällä eduskunnassakin, ja olisi reilusti sitten äänestetty ja katsottu, mitä mieltä eduskunnan enemmistö näistä asioista on, mutta sitä en ymmärrä ja sitä en

hyväksy, että perustuslakivaliokunta on tehnyt tästä asiasta perustuslakikysymyksen ja tällä tavoin tosiasiallisesti estänyt eduskunnan todennäköistä enemmistöä toteuttamasta tahtonsa tässä asiassa.” (Ben Zyskowitz, kok, HE 180/2009 vp)

Edustaja Zyskowitz ei kuitenkaan ole ainoa Kokoomuksen edustaja, joka aineistossa piti perustuslain tulkinnan rajoittavuutta kritisovia puheenvuoroja, vaan samanlaisia argumentteja kuultiin myös muiden edustajien puheenvuoroissa. Esimerkiksi kansanedustaja Kimmo Sasi sanoi jätevesilain käsittelyn yhteydessä näin:

”Täytyy sanoa, että tässä ovat kaksi tekijää vastakkain: yhdenvertaisuus mutta toisaalta myöskin parlamentin oikeus säätää lakeja niin, että niissä otetaan huomioon erilaisia arvostuksia.” (Kimmo Sasi, kok, HE 179/2010 vp)

Vaikka suurin osa vanhan konstitutionalismikäsityksen omaavista puheenvuoroista oli kokoomuksen edustajien pitämiä, myös muiden puolueiden edustajat esittivät hajanaisesti samanlaisia huomiota. Esimerkiksi keskustan Inkeri Kerola yhtyi puheenvuorossaan edustaja Zyskowitzin edellä mainittuun kritiikkiin tupakoinnin vähentämistä koskevan lakiesityksen täysistuntokeskustelussa. Aineistossa ainoa vasemmistopuoluetta edustavan edustajan vanhan konstitutionalimin mukaisen puheenvuoron piti Vasemmistoliiton kansanedustaja Esko-Juhani Tennilä ammattikorkeakoululain muutosta käsitelleessä täysistuntokeskustelussa. Hän kritisoi perustuslain tulkinnan rajoittavan eduskunnan lainsäädäntötyötä:

”Nyt on esteeksi sanottu perustuslakia, ja taas näkyy, että vaikka Suomen perustuslaki on aina sama pääsääntöisesti, niin tulkinta vaihtelee. Kyllä minä näen tässä tulkinnassa selvästikin sitä piirrettä, että yliopistoihmiset dominoivat valmistelua ja myös tulkintaa, juristeriaakin.” (Esko-Juhani Tennilä, vas, HE 24/2004 vp)

Toinen teema vanhan konstitutionalimin mukaisissa puheenvuoroissa oli kyseenalaistaa asian yhteyttä perustuslain tulkintaan. Perustuslain tulkinnan tarpeellisuuden kyseenalaistaminen asian käsittelyssä kertoo vanhan konstitutionalimin mukaisesta käsityksestä, että perustuslaki on käytännön lainsäädäntöyön yläpuolella tai ainakin, että perustuslakia soveltamalla ei voida asettaa kovinkaan tiukkoja rajoja lainsäätäjän vallalle. Esimerkiksi edustaja Zyskowitz jo aikaisemmin esille nostetussa puheenvuorossaan

muotoili, että ”perustuslakivaliokunta on tehnyt tästä asiasta perustuslakikysymyksen”, mikä viittaa siihen, että perustuslain tulkintoihin viittaamalla pyritään keinotekoisesti estämään asian käsittelyn eteneminen. Perustuslain tulkinnan merkittävyyttä asian käsittelyssä myös monesti aineistossa vähätellään vertaamalla asiaa muiden maiden käytäntöihin. Esimerkiksi kokoomuksen edustaja Kimmo Sasi käytti tällaista argumentointia kuntajakolain muutosta täysistuntokeskustelun yhteydessä:

”Ja täytyy sanoa: Jos me ajattelemme tätä tilannetta muissa eurooppalaisissa maissa, missä muualla katsotaan, että tämä on perustuslakikysymys? Ei missään muualla. Nyt perustuslain tulkinnassa on menty aivan liian pitkälle. (Keskustan ryhmästä: Se on Suomen perustuslaki!)” (Kimmo Sasi, kok, HE 31/2013 vp)

Myös kokoomuksen edustaja Sirpa Asko-Seljavaara käytti samanlaista argumentaatiota tupakoinnin vähentämiseen pyrkineen lakiesityksen täysistuntokeskustelussa:

”Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ihmettelikin suuresti perustuslakivaliokunnan ehdotonta kantaa siitä, että hallituksen esitykseen sisältynyttä kieltä tupakoida autossa, jos lapsi on kyydissä, ei voida säätää tavallisen lain säätämisyksessä, vaikka tämä kieltä on voimassa aika monessa maassa, kuten Australiassa, useissa Euroopan maissa jne., mutta Suomessa sitä ei muka voi säätää.” (Sirpa Asko-Seljavaara, kok, HE 180/2009 vp)

Myös vihreiden Tuija Brax oikeusministerin ominaisuudessa pysäköinninvalvontaa koskevan lakiesityksen eduskuntakäsittelyn aikana pitämässään puheenvuorossa kritisoi perustuslain tulkinnan rajoittavuutta vertaamalla lainsäädäntöä muihin Pohjoismaihin, joissa ongelmia ei väitetysti ole ollut:

”Kerrottakoon tässä yhteydessä, että hallituksen nyt kumottu esitys oli hyvin samanlainen kuin muiden Pohjoismaiden lakien pohjalta muodostunut käytäntö, ja muissa Pohjoismaissa tätä perustuslaillista ongelmaa ei ole havaittu.” (Tuija Brax, vihr, HE 223/2010 vp)

Vanhan konstitutionalisin mukaan perustuslain muuttamiselle ei ole sisällöllisiä esteitä, ainoastaan muodollisia säätämisyksitykseen liittyviä tulkintakysymyksiä. Erityisen paikkaansa pitävä tämä väite oli Suomen poliittisessa järjestelmässä, kun poikkeuslaki-

instituutio mahdollisti sisällöllisesti perustuslain kanssa ristiriidassa olevien lakien säätämisen poikkeuslailla. Poikkeuslaki-instituutiosta luopumisen jälkeen Jyränki (2003, 267-277) ennusti, että lakiesitysten sisältöä pyritään viilaamaan perustuslain mukaisiksi sanamuotoja muokkaamalla ja tulkintoja löysentämällä. Kokoomuksen edustaja Petri Salo esitti tällaisen pykälämuotoiluun viittaavan näkemyksen Lex Nokian täysistuntokeskustelun aikana:

”Kuten perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja on kertonut, tämä säätäminen on vaikeaa, se pykälämuotoilu. Mutta kun te otatte tällaisen kannan, minä toivoisin, että teillä varmaan pitäisi olla kyky ja taito muotoilla nämä pykälät sellaiseen muotoon, että niissä ei olisi mitään ongelmia, ei perustuslaillisia ongelmia eikä sisällöllisiä ongelmia, vaan ne parantaisivat lakia.” (Petri Salo, kok, HE 48/2008 vp)

Vanhan konstitutionalismsin mukaisissa puheenvuoroissa nousi siis esille kolme erilaista teemaa:

- 1) perustuslain tulkinta rajoittaa eduskunnan lainsäädäntövaltaa,
- 2) asian perustuslailliset ongelmat kyseenalaistetaan viittaamalla muiden maiden käytäntöön
- 3) perustuslailliset esteet ovat luonteeltaan muodollisia esteitä, jotka voidaan pykälämuotoja muuttamalla ylittää, eivät sisällöllisiä esteitä.

Puolueittaisen luokittelun myötä voidaan sanoa, että aineiston perusteella erityisesti kokoomuksen edustajat näyttävät suhtautuvan perustuslain tulkintaan Husan (2004) määrittelemän vanhan konstitutionalismikäsitteksen mukaisesti. Varsinaista analyysiä syistä tälle havainnolle on tämän tutkielman puitteissa mahdotonta tehdä, mutta on ehkä syytä huomata, että Kokoomus on ollut hallituspuolue kaikkien, paitsi ammattikorkeakoululain muutosta käsittelevän, lakiesitysten käsittelyn aikana. Voi olla, että vanha konstitutionismi sopii Kokoomuksen ideologiseen ajattelumalliin. Toisaalta, on loogista ajatella, että hallituspuolueen edustaja kritisoi hallituksen esitykseen muutoksia vaatineita tahoja.

6.2. Uuden konstitutionalismin mukaiset puheenvuorot

Husan (2004, 131-133) mukainen uusi konstitutionalismi on vanhan konstitutionalismin vastakohta. Uuden konstitutionalismin mukaan perustuslaki ja sen tulkinta ovat yhteiskunnan normihierarkiassa ylimmässä asemassa ja se rajoittaa myös demokraattisesti valittuja kansanedustajia. Ajatuksen taustalla on halu suojella kansalaisia lainsäätäjän mielivaltaa vastaan ja estää lainsäädäntövaltaa rikkomasta kaikille ihmisille kuuluvia, fundamentaalisia perusoikeuksia. Uuden konstitutionalismin mukaiset puheenvuorot painottavatkin perustuslain tulkintaa auktoriteettina, joka myös eduskunnan tulee hyväksyä ja jota perustellaan kansalaisten oikeuksilla. Perustuslain tulkintaa ei siis toisaalta nähdä demokratiaa rajoittavana elementtinä, vaan se vahvistaa ja suojaa sitä. Koska uuden konstitutionalismin mukaisesti perustuslaki on myös käytäntöön sovellettavaa lakia, uuden konstitutionalismin mukaisissa puheenvuoroissa myös usein vedotaan perustuslakiin lainsäädännön ohjenuorana. Aineistossa eniten uuden konstitutionalismin mukaisia puheenvuoroja ovat esittäneet vasemmistopuolueiden edustajat (SDP ja Vasemmistoliitto), mutta tällaisia puheenvuoroja löytyy myös keskustan, vihreiden ja perussuomalaisten edustajien puheenvuoroista.

Aineiston puheenvuoroissa ensimmäinen uuden konstitutionalismin mukainen teema on, että perustuslain tulkinta on auktoriteetti, joka asettaa ylitsepääsemättömän esteen lainsäädäntötyön etenemiselle. Tulkinta, että lakiesitys tulee säätää perustuslain säätämisyjärjestyksestä aiheuttaa käytännössä poliittisesti vähintään hidasteen lakiesityksen hyväksymiselle, sillä tällöin lakiesityksen hyväksyminen vaatisi tukea myös oppositiosta. Teknisesti ottaen perustuslain tulkinta ei ole varsinainen lopullinen este lainsäädäntötyön etenemiselle, vaan lakiesitys voidaan hyväksyä perustuslainsäätämisyjärjestyksen vaatimalla tavalla. Kuitenkin aineistossa esiintyi puheenvuoroja, joissa edustajat puhuvat perustuslakivaliokunnan vaatimuksesta hylätä lakiesitys. Esimerkiksi Vihreiden Janina Andersson sanoi pysäköinninvalvontaa käsitelleen lakiehdotuksen täysistuntokäsittelyn yhteydessä, että ”Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotus tulee hylätä. Lakivaliokunta ehdottaa siis mietinnössään nyt perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että lakiehdotus yksityisestä pysäköinninvalvonnasta hylätään”. Tässä tapauksessa siis perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan yksi käsiteltävistä lakiehdotuksista tulee

säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, ei suinkaan, että eduskunta ei lakiesitystä voi säätää ja että se tulee hylätä. Kuitenkin se, että perustuslakivaliokunnan vaatima perustuslain säätämisyjärjestys nähdään suoraan lakiesityksen hylkäävänä käsityksenä, kertoo perustuslain tulkinnan rajoittavuuden hyväksymisestä uuden konstitutionalisin mukaisesti.

Aineistossa kansanedustajat usein perustelivat hallitusten esitysten kritiikkiään perustuslain tulkinnoilla eli sovelsivat suoraan perustuslakia hierarkkisesti ylempänä ohjenuorana lainsäädäntötyössä. Esimerkiksi Vasemmistoliiton Annika Lapintie vaati lakiesityksen hylkäämistä perusoikeuksiin vedoten Lex Nokian täysistuntokeskustelun yhteydessä:

”Vaikka tässä nyt kuinka väitettiin, että perustuslakiasiantuntijat olisivat vaatineet vain muutoksia, niin se ei pidä paikkansa. On perustuslakiasiantuntijoita, jotka ovat nimenomaan todenneet, että kun laki on näin jyrkästi ristiriidassa työntekijöiden, kansalaisten perusoikeuksien kanssa eli yksityisyyden suojan kanssa, niin silloin on parempi olla säätämättä tätä lakia.” (Annika Lapintie, vas, HE 48/2008 vp)

Myös perussuomalaisten Timo Soini perusteli lakiehdotuksen hylkäämistä perusoikeuksilla:

”Mutta se olennainen osuus tässä tietysti on se, että kysymys on verrattavissa kirjesalaisuuteen, ja se taas on perustuslaissa turvattu. Se perusta, jolla itse aion äänestää tämän lain hylkäämisen puolesta, on juuri tämä perusoikeuspykälä. -- Kysymys on periaatteessa siitä, onko kirjesalaisuuteen verrattava perusoikeus rikkomaton vai eikö se ole. Mielestäni se on.” (Timo Soini, PS, HE 48/2008 vp)

Toinen aineistosta löytynyt uuden konstitutionalisin mukainen teema on, että edustaja on eri mieltä perustuslakivaliokunnan perustuslain tulkinnan kanssa, mutta hän ei kuitenkaan kyseenalaista kannan legitimiyyttä tai sen eduskunnan rajoittavaa vaikutusta, vaan tyytyy tuomaan esille oman eriävän mielipiteensä. Esimerkin tästä antaa SDP:n Jutta Urpilainen, joka ammattikorkeakoululain muutosta käsitelleen täysistuntokeskustelun aikana sanoi seuraavasti:

”Henkilökohtaisesti toivon, että opiskelijakunnista muodostuu laajasti kaikkien ammattikorkeakouluopiskelijoiden etuja ajavia järjestöjä, vaikka perustuslakivaliokunnan lausunnosta johtuen jäsenyys opiskelijakunnassa on opiskelijoille vapaaehtoinen.” (Jutta Urpilainen, sd, HE 24/2004 vp)

Vaikka siis edustajan henkilökohtainen mielipide kansanedustajana on, että opiskelijakunnan jäsenyys olisi lakiehdotuksen mukaisesti pakollinen, mutta hän hyväksyy perustuslain tulkinnan normihierarkkisesti ylemmän auktoriteettiaseman ja lainsäätäjää rajoittavan roolin.

Kolmas teema uuden konstitutionalismsin mukaisissa puheenvuoroissa ovat kriittiset lausunnot hallituksen esitystä kohtaan, joissa perustuslain tulkinta ei nähdä vain hyväksyttävästi rajoittavan lainsäätäjän toimintaa, vaan nimenomaisesti puolustavan ja suojelevan kansalaisten oikeuksia sekä täydentävän demokratian toteutumista. Perustuslain tulkinnan kansalaisoikeuksia puolustavan roolin kiteytti esimerkiksi SDP:n Jacob Söderman Lex Nokian yhteydessä näin: *”Perusoikeusajattelu lähtee siitä, että kansalaisia suojelemaan erityisesti julkisen vallan mahdolliselta mielivallalta”*. Perustuslain tulkinnan rooli lainsäätäjän mielivallan suojelejana muotoili esimerkiksi SDP:n Maria Guzenina varhaiskasvatuslain muutoksen yhteydessä näin:

”Onko tämä tällainen sasilainen ajattelutapa, (Puhemies koputtaa) että perustuslaki on joku häiriötekijä, jolla ei ole mitään väliä, että kumotaan koko perustuslaki, viedään ihmisiltä oikeudet pois?” (Maria Guzenina, sd, HE 80/2015 vp)

Perustuslain tulkinnan ja perusoikeuksien nähtiin myös suojelevan, ei pelkästään julkisen vallan, vaan laajemmin globalisaation ja monikansallisten liikeyritysten vaikutusvaltaa vastaan. Tämän toi esille esimerkiksi Vasemmistoliiton Jyrki Yrttiaho Lex Nokian täysistuntokeskustelun yhteydessä:

”Tässä maassa tarvittaisiin kyllä tällainen kansanvallan totuuskomissio tutkimaan, miten suuri raha ohjaa tämän maan lainsäädännön valmistelua, miten julkeasti yksityiset yritykset, suuryritykset, pyrkivät alistamaan nämä demokratian perustuslailliset elimet ja ajamaan omia intressejään, eikä nyt ole kysymys vain Nokiasta. Eihän tästä ole pitkä aika, kun suuret amerikkalaiset lääkeyritykset lobbasivat täällä eduskunnassa ja

puuttuivat täällä säädettävään lääkelainsäädäntöön.” (Jyrki Yrttiaho, vas, HE 48/2008 vp)

Neljäntenä teemana puheenvuorissa esiintyi näkemys, jonka mukaan perustuslain tulkinnan rooli ei nähty pelkästään negatiivisesti lainsäädäntöä mielivallalta puolustavana, vaan se myös nähtiin vahvasti positiivisena, perusoikeuksia ja demokratiaa aktiivisesti edistävänä asiana. Esimerkiksi Keskustan Esko Kiviranta muotoili asian näin jätevesilain käsittelyn yhteydessä:

”Toiseksi perustuslakivaliokunta edellytti, että uusien käsittelyvaatimusten tulee asettua sellaiselle tasolle, joka on kohtuullisella investoinnilla ja toimivalla tekniikalla myös tosiasiassa mahdollista täyttää. Tässä perustuslakivaliokunta ehkä vähän poikkesi omalta tontiltaan, mutta joskus on välttämätöntä näinkin tehdä. Voidaankin sanoa, että perustuslakivaliokunta tuli näin laukaisseeksi liikkeelle prosessin, jossa jätevesien yleiset käsittelyvaatimukset tulivat eduskunnan aitoon ja kokonaisvaltaiseen poliittiseen tarkasteluun, jolloin niin sanottu talonpoikaisjärkikin pääsi neuvottelupöytään mukaan.”
(Esko Kiviranta, kesk, HE 179/2010 vp)

Perustuslain tulkinnan demokratiaa edistävä piirteet tulivat esille etenkin, kun perustuslakivaliokunta oli viitannut perustuslain 80 §:n asetuksen antamisesta. Kuten jo määrällisen analyysin aikana tuli esille, perustuslakivaliokunnan toiseksi viitatuin perustuslain pykälä on 80 §, jonka mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia laissa säädettyjen valtuuksien nojalla. Kuitenkin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevista asioista on säädettävä lailla. Esimerkiksi SDP:n Maria Guzenina otti tämän esille varhaiskasvatuslain käsittelyn yhteydessä, kun hallituksen esityksessä päivähoiton ryhmäkokoja kasvatettiin asetuksella: *”Esimerkiksi tämä ryhmäkokoasia asetuksella: perustuslakivaliokunnassa todettiin, että tämä ei vetele, näin ei voi tehdä, te joudutte siihen puuttumaan”*.

Viides uuden konstitutionalisin mukainen teema aineistossa on kuntajakolain muutoksen käsittelyn yhteydessä vasemmistoliiton edustajien esittämä näkemys, että perustuslain tulkinnan tulisi aktiivisesti ohjata lainvalmistelutyötä. Heidän näkemyksensä mukaan perustuslakivaliokunnan tulisi määritellä perustuslain asettamat reunaehdot sille, kuinka hallituksen kaavailema niin sanottu vastuukuntamalli voitaisiin

toteuttaa. Uuden konstitutionalismin näkökulmasta tämä näkemys on mielenkiintoinen, sillä siinä perustuslain ja sen tulkinnan rooli lainsäädäntötyössä viedään pisimmälle. Vasemmistoliiton Erkki Virtanen muotoili asian näin:

”Perustuslakivaliokunta on kieltäytynyt ottamasta kantaa, onko hallituksen sote-järjestämislain keskeisestä rakenne-elementistä eli vastuukuntamallista säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä vai ei. Valiokunta on ilmoittanut, että se ottaa kantaa vastuukuntaan vasta, kun järjestämislaki tulee hallituksen esityksenä eduskuntaan. Valiokunta kuitenkin edellyttää, että järjestämislain lopullisen sisällön on oltava kuntien tiedossa ennen kuin niiden on esitettävä yhdistämisseelvityksensä. Tästä seuraa mielestäni loogisesti, että hallituksen on valmisteltava järjestämislaki tietämättä, kestäkö sen keskeisin elementti perustuslaillisesti.” (Erkki Virtanen, vas, HE 31/2013 vp)

Perustuslakivaliokunnan silloinen puheenjohtaja, SDP:n Johannes Koskinen ei pitänyt tällaista ennakoivaa etukäteisvalvontaa perustuslakivaliokunnan tehtävien mukaisena:

”Perustuslakivaliokunta katsoo, että sen perustuslain mukaisiin tehtäviin ei kuulu ennakoivan arvion tekeminen jonkin tulevaisuudessa mahdollisesti annettavan lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin. -- Tällainen tarkastelu voidaan tehdä vasta siinä yhteydessä, kun mahdollinen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotus saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi.” (Johannes Koskinen, sd, HE 31/2013 vp)

Aineiston puheenvuoroista löytyi siis kaikkiaan viisi uuden konstitutionalismin mukaista teemaa:

- 1) käsitys, että tulkinta perustuslain säätämisyjärjestyksestä tarkoittaa väistämättä lakiesityksen hylkäämistä
- 2) perustuslain tulkinnan asettamat rajoitukset lainsäädäntötyölle hyväksytään, vaikka niistä oltaisiin sisällöllisesti eri mieltä
- 3) perustuslain tulkinta suojaa ja puolustaa demokratiaa valtion sisäisiltä ja ulkoisilta uhilta
- 4) perustuslain tulkinta aktiivisesti edistää demokratian toteutumista
- 5) perustuslain tulkinnan tulee ohjata lainsäädäntötyötä jo valmisteluvaiheessa

Aineiston perusteella ei uuden konstitutionalismin mukaisia puheenvuoroja voi tyypitellä millekään yhdelle puolueelle erityisen vahvasti ominaiseksi samalla tavalla kuin vanhan konstitutionalismin mukaisissa puheenvuoroissa. Kuitenkin, varsinkin niissä uuden konstitutionalismin mukaisissa puheenvuoroissa, joissa kritisoidaan lakiesitystä perusoikeuksien toteutumisen nojalla, on puhuja tyypillisimmin vasemmistopuolueen ja/tai oppositiopuolueen edustaja. Aineistossa uuden konstitutionalismin mukaiset käsitykset ovat Suomen eduskunnassa vasemmistopuolueisiin yhdistettävä ajattelutapa. Kyseessä voi siis olla, että suomalaisessa kontekstissa uusi konstitutionalismi on ideologisesti lähempänä vasemmisto- kuin oikeistopuolueita. Toisaalta myös tässä hallitus-oppositio asetelmalla on väliä, sillä uuden konstitutionalismin mukaisia puheenvuoroja esittivät yleisimmin oppositiopuolueet.

6.3. Oikeudellinen vai poliittinen perustuslakivaliokunta?

Bellamyn (2009) mukaan konstitutionalismi voidaan jakaa poliittiseen ja oikeudelliseen konstitutionalismiin. Oikeudellisen konstitutionalismin mukaan yhteiskunnan arvoista on olemassa rationaalinen konsensus, joka saavutetaan parhaiten oikeudellisen prosessin kautta. Oikeudellinen konstitutionalismi korostaa siis perustuslain tulkinnassa oikeustieteellistä asiantuntijuutta. Poliittinen konstitutionalismi sen sijaan kiistää, että olisi edes teoriassa mahdollista tai tavoiteltavaa saavuttaa aitoa yksimielisyyttä yhteiskunnan perimmäisten arvoista. Poliittinen konstitutionalismi korostaa, että yhteiskunnassa on aina ristiriitaisia intressejä ja konfliktien ratkaisu vaatii poliittisia kompromisseja. Poliittinen konstitutionalismi sitoutuu perusoikeuksien noudattamiseen, mutta korostaa, että niiden käytännön tulkinta on poliittinen prosessi. (Bellamy 2009, 1-5.)

Millaisena siis kansanedustajat käsittävät perustuslakivaliokunnan aseman? Näkevätkö kansanedustajat aineiston puheenvuoroissa perustuslain tulkinnan ensisijaisesti poliittisena vai oikeudellisena prosessina? Korostuuko perustuslakivaliokunnan asemassa oikeudellinen asiantuntijuus vai poliittiset kompromissit? Voidaanko nämä näkemykset tyypitellä puolueittain? Suomessahan ei monista muista maista poiketen ole perustuslain ensisijaista tulkinta-auktoriteettia annettu tuomioistuimille vaan eduskunnan

perustuslakivaliokunnalle ja institutionaalisesti tätä on perusteltu prosessin demokraattisuudella.

Riepulan (1977) ja Wibergin (2003) tutkimukset osoittivat, että asiantuntijoilla on perustuslakivaliokunnan toiminnassa merkittävä rooli. Perustuslakivaliokunta pyytää ulkopuolista asiantuntija-apua lausuntojen käsittelyssään käytännössä aina. Käytetyt asiantuntijat ovat yleisimmin oikeustieteellisen koulutuksen saaneita valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita ja kuulemiset ovat vahvasti keskittyneet muutamalle asiantuntijalle. Myös tämän tutkielman aineistossa oikeustieteellisillä asiantuntijoilla on vahva rooli ja heidän asiantuntijuuteensa vetoaminen on yksi aineistossa esiintyvä teema. Asiantuntijoihin esimerkiksi viitattiin puheenvuoroissa yli 70 kertaa ja usein heidät mainittiin jopa koko nimellä ja tittelillä (esimerkiksi ”Turun yliopiston valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen”), mikä korostaa heidän asemaansa ja asiantuntijarooliaan. Tupakoinnin vähentämistä koskeneen lakiesityksen käsittelyn yhteydessä kokoomuksen kansanedustaja ja perustuslakivaliokunnan silloinen puheenjohtaja Kimmo Sasi suoraan totesi perustuslakiasiantuntijoiden vaikutusvallan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin: *”Ihan täytyy sanoa, että professoreiden kantoihin myöskin perustuslakivaliokunnan kanta varsin pitkälti perustuu”*. Valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden vahva rooli perustuslakivaliokunnan toiminnassa saa siis vahvistusta aineistosta.

Valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden lausunnoilla usein perustellaan omaa kantaa ja asiantuntijuuden avulla luodaan kuva siitä, että asiassa on löydettävissä rationaalinen yksimielisyys. Esimerkiksi Vasemmistoliiton edustaja Martti Korhonen nosti asiantuntijat selkeään auktoriteettiasemaan Lex Nokian käsittelyn yhteydessä muun muassa kutsumalla heitä ”huippuasiantuntijoiksi”:

”Ymmärtääkseni perustuslakivaliokunta kuunteli tämän maan huippuasiantuntijat, ja ne asiantuntijat olivat sitä mieltä, että laki pitäisi säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä. No, näin ei menetelty. Siihen varmaan joku perusteltu syy löytyy siihenkin. Mutta voisi nähdä toisinkinpäin, että tämä ei ollut silloin perustuslaillinen ongelma vaan tämä on poliittinen ongelma ja perustuslakivaliokunta päätyi sitten poliittiseen ratkaisuun.” (Martti Korhonen, vas, HE 24/2004 vp)

Tässä edustaja Korhonen perustelee omaa hallituksen esitystä kritisovaa kantaansa vetoamalla asiantuntijoiden tulkintaan, jonka mukaan lakiesitys pitäisi säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Edustaja Korhonen tekee myös selkeän eron perustuslaillisten ja poliittisten ongelmien välille; hänen mukaansa perustuslailliset ongelmat eivät ole tai ei pitäisi olla poliittisia kysymyksiä, vaan asiantuntijuutta vaativia oikeudellisia kysymyksiä. Selkeästi edustaja Korhonen tässä siis edustaa oikeudellisen konstitutionalismin näkökulmaa.

Perustuslain tulkinnan oikeudellinen luonne voidaan tuoda myös esille vähättelemällä oman mielipiteen merkitystä asiassa. Esimerkiksi vasemmistoliiton Markus Mustajärvi sanoi näin ammattikorkeakoululain muutoksen yhteydessä:

”Minä olin perustuslakivaliokunnan jäsen niin lyhyen aikaa, että en varmasti esiinny perustuslakiasiantuntijana, mutta kyllä minusta edustajat Risikko, Valpas, Lindén ja monet muut olivat ihan oikeassa siinä, että opiskelijat yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa eivät ole samanarvoisessa asemassa, mitä tulee edunvalvontaan, tehtävien hoitoon ja opiskelijoitten tosiasialliseen tilanteeseen.” (Markus Mustajärvi, vas, HE 24/2004 vp)

Tässä edustaja Korhonen tuo esille kritiikkinsä perustuslain tulkintaa kohtaan, mutta samalla vähättelee sen merkitystä viittaamalla hänen asiantuntijuuden puutteeseensa. Keskustan kansanedustaja Tatja Karvonen esittää samanlaisen näkemyksen saman lain käsittelyn yhteydessä perustuslain tulkinnan oikeudellisesta luonteesta:

”Se on minun mielestäni liian paljon sanottu, ed. Valpas, kun sanoitte, että tämä on täysin epätasa-arvoinen. On totta, että siellä on erilaisuuksia, mutta me olemme toimineet juuri sen mukaisesti kuin perustuslakivaliokunta on edellyttänyt ja tehnyt tulkintoja. Minun mielestäni täällä meidän, joilla on perustuslaista hieman vähemmän kokemusta, pitäisi ymmärtää se ja toimia sen mukaisesti.” (Tatja Karvonen, kesk, HE 24/2004 vp)

Tässä puheenvuorossa edustaja Karvosen mielestä perustuslakivaliokunnan tekemiä tulkintoja ei voi arvostella, jos heillä ei ole perustuslaista kokemusta. Tämä myös jokseenkin tukee Husan (2004, 108-110) esittämää kritiikkiä, että perustuslain ja perusoikeuksien tulkinnasta muodostuu oma metadiskurssinsa, jossa tavallisella, asiasta

ymmärtämättömällä kansanedustajalla tai kansalaisella ei ole kykyä tai oikeutta puhua. Kansanedustajien roolin vähättely asiassa on myös oikeudellisen konstitutionalismin mukaista.

Asiantuntijoiden vahvaa asemaa toisaalta myös kritisoitiin, erityisesti Kokoomuksen edustajien toimesta. Näissä puheenvuoroissa korostettiin, että myös perustuslain tulkinnassa voidaan käyttää ”maalaisjärkeä” eikä se ole pelkästään oikeudellista:

”Kyllä tosiasia on, että nämä perustuslakiprofeetat ovat muodostaneet jarrun terveen maalaisjärjen ja oikeuden ja kohtuuden seuraamiselle tietyissä kysymyksissä, kuten tässä tupakoinnin kieltämisessä autossa, mutta yhtä lailla autoista puheen ollen siinä, miten auton pysäköintiä ja sen valvontaa voidaan käsitellä suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Ei todellakaan voi olla niin, että oikeus pysäköidä väärin on Suomessa perustuslaillinen oikeus. -- Toivon todella, että jatkossa, kun perustuslakivaliokunta tekee linjauksia tämänkaltaisista esityksistä, entistä enemmän tultaisiin ulos sieltä lakikirjan välistä ja katsottaisiin ympäröivää, muuttunuttakin maailmaa.” (Sampsu Kataja, kok, HE 79/2012 vp)

Edustaja Kataja näkee perustuslain tulkinnan poliittisena prosessina, jossa paras lopputulos saadaan soveltamalla myös käytännön kokemuksia. Edustaja Kataja myös viittaa ”perustuslakiprofeettoihin”, jotka ovat niin ikään Kokoomuksen kansanedustajan Ben Zyskowiczin usein käyttämä nimitys perustuslakivaliokunnan käyttämistä asiantuntijoista. Edustaja Zyskowiczin puheenvuorot erottuvat aineistossa, sillä niissä perustuslakiasiantuntijoiden roolia kritisoidaan vahvasti. Esimerkiksi pysäköinninvalvontaa koskeneen lakiesityksen yhteydessä hän käytti hyvin värikästä kieltä perustuslakiasiantuntijoista puhuessaan:

”Tämä perustuslakivaliokunnan asiantuntijaisto, yhden käden sormin laskettava valtiosääntöoikeuden professoriporukka, muodostaa meidän yhteiskunnassamme tänä päivänä sellaisen valtiosääntöpapiston, joka tiukasti valvoo oikean uskon noudattamista ja soveltamista, ja perustuslakivaliokunta luonnollisesti antaa näille kahdelle kolmelle professorille suuren arvon päättäessään lakien perustuslainmukaisuudesta. Toivon väljempää tulkintaa.” (Ben Zyskowicz, kok, HE 79/2012 vp)

Edustaja Zyskowicz tässä puheenvuorossa vertaa perustuslain oikeudellista tulkintaa uskonnolliseen doktriiniin, jossa vain yksi oikea näkemys on sallittu. Edustajat Kataja ja Zyskowicz toivovat puheenvuoroissaan laajempaa ja moniäänisempää prosessia perustuslain tulkinnassa, mikä edustaa poliittisen konstitutionalisin mukaista näkemystä. Kuitenkaan hekään eivät kiistä oikeustieteellisen asiantuntijuuden merkitystä perustuslain tulkinnassa, sillä heidän kritiikkinsä kohdistuu lähinnä siihen, että tulkinnassa käytetään vain yhden oikeudenalan, valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. He toivoisivat mukaan otettavan myös yksityisoikeudellisia asiantuntijoita:

”Silloin edellisellä kierroksella, kun tätä lakia yksityisestä pysäköinninvalvonnasta yritettiin säätää, perustuslakivaliokunta ei pohtinut sitä sopimusoikeudellista syntymekanismia riittävän tarkasti vaan käsitteli asiaa, aivan kuten siellä kuullut asiantuntijat toivat esiin, julkisoikeudellisesta lähtökohdasta. Asiantuntijat tarkastelivat asiaa yksipuolisesti, sen uskallan sanoa, mutta korkein oikeus joutuu kaikki nämä erilaiset näkemykset suomalaisesta laista ja myös suomalaisesta perustuslaista sovittamaan yhteen ja on tullut siihen tulokseen, että sopimusoikeudellisesti näillä mekanismeilla, joita on käytetty ja viimeksi eilen oikeudessa tutkittu, näin voidaan toimia.” (Sampsä Kataja, kok, HE 79/2012 vp)

Kuten tutkielman teoriaosuudessa tuotiin esille, korostetaan perustuslakivaliokunnan toiminnassa ja sen tekemässä perustuslain tulkinnassa yksimielisyyttä, mikä on myös yksi aineiston perustuslain tulkintaa koskevista teemoista. Yksimielisyyden korostus viittaa selkeästi oikeudelliseen konstitutionalismikäsitteeseen. Aineiston puheenvuoroissa perustuslakivaliokunnan lausunnon yksimielisyys tuotiin esille 15 kertaa ja sitä käytettiin antamaan legitimitettä lausunnolle. Esimerkiksi tupakoinnin vähentämistä koskeneen lakiesityksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan silloinen puheenjohtaja Kimmo Sasi muotoili yksimielisyyden näin:

”Ensinnä haluan todeta, että tässä asiassa perustuslakivaliokunta oli yksimielinen, kun se antoi tämän lausunnon. Siitä ei jouduttu äänestämään, vaan kanta oli yhtenäinen tältä osin.” (Kimmo Sasi, kok, HE 180/2009 vp)

Yksimielisyyden selvästi nähdään korostavan lausunnon legitimitettä. Edustaja Sasin mukaan valiokunta ei ”joutunut” asiasta äänestämään, mikä luo kuvan, että erimielisyys

asiassa on epätoivottua. Joko siis valiokunta on alun alkaenkin ollut asiasta täysin yksimielinen tai valiokuntakäsittelyn aikana asiaan käytetyt resurssit ovat saaneet kaikki edustajat saapumaan samaan rationaaliseen konsensukseen oikeudellisen konstitutionalismin mukaisesti. Yksimielisyydestä poikkeamista kuvailtiin usein poikkeukselliseksi tai harvinaiseksi, minkä esimerkiksi SDP:n edustaja, perustuslakivaliokunnan silloinen puheenjohtaja Johannes Koskinen toi esille asian esille kuntajakolain muutoksen yhteydessä näin:

”Perustuslakivaliokunnalla oli laaja mielipiteiden kirjo käytettävissään. Voidaan todeta, että harvinaisen poikkeavia kantoja näiltä asiantuntijoilta löytyi siitä, missä järjestyksessä tämänkaltaista kuntarakennemuutosta voidaan viedä läpi.” (Johannes Koskinen, sd, HE 31/2013 vp)

Yksimieliset lausunnot ovat siis normi, josta joskus poiketaan. Oletuksena on kuitenkin, että asiat eivät pohjimmiltaan ole kiistanalaisia, vaan niihin on asiantuntijuuden avulla löydettävissä rationaalinen konsensus oikeudellisen konstitutionalismin mukaisesti.

Aineistosta ilmeni, että yksimielisyyttä voidaan myös käyttää korostamaan lopputuloksen legitimiyyttä asioissa, jotka on katsottu erityisen vaikeiksi. Esimerkiksi jätevesilain yhteydessä perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Kimmo Sasi toi esille, että asiaa on harkittu monipuolisesti, jonka tuloksena asia on yksimielisesti ratkaistu, mikä tekee asian kritisoinnin vaikeaksi, sillä kaikki kriittisetkin kannat on oletettavasti otettu huomioon kokonaisuutta punnittaessa:

”Tältä osin täytyy sanoa, että perustuslakivaliokunta oli hyvin vaikean tilanteen edessä, ja varsinkin asiantuntijoiden näkemysten mukaan olisi ollut aika ongelmallista säätää tällainen, pelkkään ikärajan perustuva sääntely. Valiokunnassa etsittiin sellaisia vaihtoehtoja, joissa olisi otettu iän lisäksi myöskin sosiaalisia perusteita huomioon, koska sosiaaliset perusteet ovat aina velvoitteitten lieventämisessä mahdollinen peruste. Kuitenkin, kun asiaa valiokunnassa pohdittiin, valiokunnassa päädyttiin — ja lopulta yksimielisesti — siihen, että tällainen 68 vuoden ikäraja voidaan asettaa.” (Kimmo Sasi, kok, HE 179/2010 vp)

Millaisena siis perustuslakivaliokunnan asema nähdään? Onko se ensisijaisesti poliittinen vai oikeudellinen elin? Perustuslakivaliokuntahan on suomalainen erikoisuus, jonka institutionaalisesti hyödyntää sekä demokraattisesti valittujen kansanedustajien tuomaa legitimitettä sekä ulkopuolisten, asiantuntijoina käytettyjen oikeusoppineiden asiantuntijuutta. Aineistossa kansanedustajat näkevätkin perustuslakivaliokunnan aseman vahvana juurikin tämän poliittisen ja oikeudellisen kaksoisroolinsa vuoksi, vaikka sen tulkintoja saatetaankin kritisoida.

”Minä ainakin kolme vaalikautta perustuslakivaliokunnassa istuneena kunnioitan sen valiokunnan kantoja, ja ei tulisi mieleenikään käyttää sellaisia puheenvuoroja kuin täällä juristit käyttävät perustuslakivaliokunnan tulkinnosta. Olen todella huolissani siitä, miten täällä ymmärretään perustuslakivaliokunnan lausunnot. Ne ovat yksiselitteisiä. Niitä ei pidä kritisoida. Ne on tehty vakaan oikeusharkinnan pohjalta.” (Sirkka-Liisa Anttila, kesk, HE 31/2013 vp)

Edustaja Anttilan puheenvuorossa korostetaan vahvasti valiokunnan oikeudellista roolia. Aikaisemmin aineistossa edustaja Zyskowitz on kritisoinut perustuslakivaliokunnan lausuntoja, mutta hänkin tuo esille, että hänen kritiikkinsä kohdistuu lausuntojen sisältöön, ei perustuslakivaliokuntaan instituutioon itsessään:

”Kyse on perustuslakivaliokunnasta ja sen tulkintalinjoista. Minun mielestäni on selvä, että perustuslakivaliokunta tulkitsee perustuslakia ja tässä roolissa sen tulkintoja tulee kunnioittaa. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettemmekö voi käydä keskustelua perustuslakivaliokunnan tulkintalinjoista, eikä se voi sitä merkitä, ettemmekö me tässä keskustelussa esittämillämme kannanotoilla voisi pyrkiä vastaisen varalle perustuslakivaliokunnan tulkintalinjoihin vaikuttamaan.” (Ben Zyskowitz, kok, HE 79/2012 vp)

Perustuslakivaliokunnan asemaa kyllä pohdittiin aineistossa pysäköinninvalvontaa käsitelleen lakiesityksen yhteydessä. Eduskunnassa käytiin keskustelua, tarvittaisiinko Suomessakin erillistä perustuslakituomioistuinta, mutta ajatus ei saanut kannatusta edes perustuslakivaliokunnan tulkintakantoja arvostelleelta kokoomukselta:

”Mutta kun tässä väkisinkin herätettiin kysymys siitä, tarvittaisiinko Suomeen perustuslakituomioistuin jälkikäteen pohtimaan lakien perustuslaillisuutta, niin meillä ei Suomessa sellaista tarvita. Meillä on korkein oikeus, joka tulkitsee kaikki suomalaiset lait. Myös perustuslait, yksittäiset tilanteet, sovitetaan siihen lakikehikkoon, joka meillä on olemassa, ja perustuslait ovat osa tätä kehikkoa.” (Sampsa Kataja, kok HE 79/2012 vp)

Helanderin ja Pekosen (2007) haastatteluissa kävi ilmi perustuslakivaliokuntaan liitetty ryhmäkurin puute, sillä perustuslailla politikointi nähtiin erityisen negatiivisessa valossa. Myös aineistossa esiintyy tämänkaltaisia näkemyksiä. Perustuslakivaliokunnassa politikointi nähdään haitallisena verrattuna oikeustieteellisiin faktoihin:

”Kun itse olin perustuslakivaliokunnassa, silloin kunnioitettiin valiokunnan kantoja, ne olivat tässä salissa sellaista faktaa, ettei niitä kyseenalaistettu. Ja sekin minun on nyt pakko ollut nähdä, että tätä tapahtuu, ja puhtaasti poliittisin perustein.” (Sirikka-Liisa Anttila, kesk, HE 31/2013 vp)

Perussuomalaisten edustaja Vistbacka liittää perustuslakivaliokunnan objektiivisuuden demokraattisen prosessin toteutumiseen, mikä suojelee hallituspuolueitten diktaattoriselta kuulostavaa määräysvaltaa vastaan:

”Ja tietysti täytyy osittain yhtyä ed. Tennilän arvioon siitä, millä tavoin perustuslakivaliokunnassa näitä asioita vuosien varrella on käsitelty, ainakin sen kahdeksan vuoden aikana, kun itse olin jäsenenä siellä. Kyllä monta kertaa erilaisia poliittisiakin tulkintoja valitettavasti siellä tehdään, vaikka periaatteessa siellä pitäisi aivan objektiivisesti toimia eikä hallituspuolueitten määräysvallan alaisena.” (Raimo Vistbacka, ps, HE 24/2004 vp)

Toisaalta, vaikka valiokunnan toiminnassa siis näyttää korostuvan vahvasti oikeudellinen asiantuntijuus ja valiokunnassa poliittisuus nähdään sen legitimitettä alentavana, niin loppu viimein myös sen parlamentaarisuudelle ja sitä kautta demokraattisuudelle annetaan arvoa:

”Ympäristövaliokunta on mietintönsä antanut ja pohtinut asiaa perin juurin yhteistyössä ministerin ja myös tietenkin perustuslakivaliokunnan kanssa, joka antoi tästä asiasta erinomaisen hyvän lausunnon. Kun sen lausunnon luki, niin tuli todella mieleen se, että pitää olla kiitollinen siitä, että Suomessa on perustuslain valvonnan kannalta tällainen elin kuin perustuslakivaliokunta, jossa parlamentaarisen katteen alla perustuslakiasiantuntijat antavat oman mielipiteensä ja siitä sitten sorvataan hyvä lausunto tai mietintö ja sen mukaan mennään eteenpäin. Tämä järjestelmä osoitti taas kerran vahvuutensa, että kansalaisten oikeusturva tässä maassa kuitenkin on kohtuullisen hyvissä kantimissa.” (Hannu Hoskonen, kesk, HE 179/2010 vp)

Lopuksi voidaan sanoa, että perustuslakivaliokunnalla nähdään aineistossa vahvasti oikeudellisen konstitutionalisin mukaisesti, mikä tavallaan nostaa sen eduskunnan yläpuoliseksi auktoriteetiksi. Erityisesti tämä korostuu siten, että valiokunnan käyttämiin oikeudellisiin asiantuntijoihin hyvin usein viitataan puheenvuoroissa ja niitä käytetään vahvistamaan edustajan omaa kantaa asiassa. Myös kriittisiä puheenvuoroja asiantuntijoiden tulkintoja kohtaan löytyy, erityisesti kokoomuksen kansanedustajilta, mutta hekään eivät kohdistu kritiikkiään perustuslakivaliokunnan oikeudelliseen asemaan, vaan tulkintojen sisältöön. Myös yksimielisyyden korostaminen ja poliittisuuden näkeminen negatiivisessa valossa tukevat oikeudellista konstitutionalismia. Näistä oikeudellisista piirteistään huolimatta, perustuslakivaliokunnan asemassa arvostetaan sen demokraattisuutta ja parlamentaarisuutta vaalitaan. Tuomareiden toimesta jälkikäteen tehtävä perustuslain tulkinta erillisessä perustuslakituomioistuimessa ei saanut minkään puolueen edustajilta varauksetonta kannatusta.

7. Johtopäätökset

Tutkielman tarkoituksena oli tutkia perustuslain tulkinnan merkitystä Suomen poliittisessa järjestelmässä. Perustuslakien ja niihin usein sisältyvien perusoikeuksien merkitys on toisen maailmansodan jälkeen kasvanut maailmanlaajuisesti, mikä sai tukea esimerkiksi Lijphartin (1999) tutkimuksesta. Suomessa lakien perustuslainmukaisuutta valvoo eduskunnan perustuslakivaliokunta, jonka tekemän perustuslain tulkinnan ovat 1900-luvun lopun ja 2000-luvun alun sekä kansainväliset että kansalliset muutokset tuoneet yhä lähemmäksi politiikan keskiötä. Lakien perustuslainmukaisuuden ja erityisesti perusoikeuksien käytännön toteutumisen valvonta on yhä olennaisempi osa lainsäädäntötyötä.

Tutkielman ensimmäinen analyysiosa vahvisti oletusta lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan tärkeästä roolista lainsäädäntötyössä. Perustuslakivaliokunta on yhä vahvemmin profiloitunut varsinaisesta hallitusten esityksiä valmisteleavasta mietintövaliokunnasta muita valiokuntia tukevaksi lausuntovaliokunnaksi. Suurin osa lausunnoista on valiokunnan tekemiä tulkintoja lakiesityksen lainsäätämisyjärjestyksestä. Tämä korostaa perustuslakivaliokunnan roolia eräänlaisena valiokuntien valiokuntana, jopa eduskunnan yläpuolisena auktoriteettina, joka ei keskity ainoastaan tiettyihin politiikkalohkoihin, vaan käsittelee laajasti kaikkia eduskuntaan käsiteltäväksi tulevia asioita. Perustuslakivaliokunta on Suomen eduskunnan valiokuntien joukossa ainutlaatuinen siinä mielessä, että siinä missä muut valiokunnat voivat antaa ainoastaan suosituksia, on perustuslakivaliokunnalla sitova valta päättää lakien säätämisyjärjestyksestä. Tällä on paljon käytännön vaikutusta lainsäädäntötyössä, sillä perustuslakivaliokunta voi vaatia lakiesityksiä tietyiltä osin muokattavaksi, jotta lakiesitys kokonaisuudessaan voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Vaatimus perustuslain säätämisyjärjestyksestä usein käytännössä tarkoittaa lakiesityksen hylkäämistä, sillä perustuslain säätämisyjärjestys vaatii lakiesitykselle laajaa kannatusta myös oppositiosta, vaikka perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttäminen on ainakin teoriassa täysin mahdollista.

Tutkielman yksi pääkysymyksiä olikin selvittää, kuinka usein perustuslakivaliokunta todellisuudessa tulkitsee lakiesityksissä olevan perustuslaillisia ongelmia ja täten perustuslain tulkinnalla käytännössä vaikuttaa lainsäätäjän lainsäädäntövaltaan.

Analyysissä selvisi, että perustuslakivaliokunta erittäin harvoin tulkitsee, että lakiesitys olisi säädettävä perustuslain säätämjärjestyksessä, sillä koko tutkimusajanjaksolla tällaisia tapauksia oli vain 7. Muokattavissa olevia ristiriitoja perustuslain kanssa lakiesityksissä perustuslakivaliokunta tulkitsee olevan noin kolmasosassa sen käsittelemistä lakiesityksistä. Kuitenkin suhteutettuna hallitusten esitysten kokonaismäärään, jää näiden perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaillisia ristiriitoja sisältävien hallitusten esitysten määrä noin viiteen prosenttiin vuosittain. Tämä havainto on jokseenkin yllättävä verrattuna tutkielman alkuasetelmaan, jossa muissa maissa tehdyt tutkimukset, Suomen poliittisen järjestelmän oma historiallinen kehitys sekä uuden konstitutionalismien mukaisten käsitysten leviäminen johtaisivat perustuslain tulkinnan merkityksen kasvuun poliittisissa järjestelmissä. Ilmiö on ollut esillä myös suomalaisessa mediassa, sillä lainsäädäntötyön perustuslaillisista ongelmista on puhuttu paljon (ks. esimerkiksi Helsingin Sanomat 20.12.2016: ”*Hallitus on törmännyt monta kertaa perustuslakiin – tässä kahdeksan esimerkkiä*”).

Tutkielman määrällisessä analyysissä kävi myös ilmi, että eriäviä mielipiteitä perustuslakivaliokunnan lausuntoihin jätetään vain harvoin. Yhteensä tarkasteluajanjaksolla jätettiin 44 eriävää mielipidettä, jotka koskivat yhteensä 33 eri lausuntoa. Perustuslakivaliokunta antoi tarkasteluajanjaksolla 618 lausuntoa, joten vain noin 5 prosenttiin lausuntoja oli jätetty eriävä mielipide. Yksimielisyyden korostaminen valiokunnan työssä nähdään vahvistavan valiokunnan legitimitettiin ja tukee mielikuvaa siitä, että valiokunta on rationaalisella harkinnalla saavuttanut yksimielisyyden ja noussut puoluepoliittisen taktikoinnin yläpuolelle. Valiokunnan oletettu erityinen puoluepoliittisuuden puute ei kuitenkaan saanut määrällisessä analyysissä vahvistusta, sillä suurin osa eli 71 prosenttia eriävistä mielipiteistä oli oppositiopuolueiden edustajien jättämiä. Tämän lisäksi eriävien mielipiteiden allekirjoittajissa oli selkeästi havaittavissa jako perinteisiin vasemmisto- ja oikeistopuolueisiin eikä samaa eriävää mielipidettä ollut allekirjoittanut poliittisella kartalla vastakkaisia ääripäitä edustaneet puolueet, vaikka nimenomaan vasemmistoliiton ja perussuomalaisten kansanedustajat olivat jättäneet eniten eriäviä mielipiteitä.

Näiden kysymysten analysointia syvennettiin tutkielman laadullisessa osuudessa. Analyysissä tarkasteltiin luokittelemalla, teemoittelemalla ja tyyppittelemällä yhteensä 7 täysistuntokeskustelua ja yhtä lähetekeskustelua, joissa puhetta perustuslaillisista

kysymyksistä oli syntynyt. Jaoin puheenvuorot puolueittain Husan (2004) määrittelemiin vanhan ja uuden konstitutionalismin mukaisiin puheenvuoroihin. Vanhan konstitutionalismin mukaisissa puheenvuoroissa erottui kolme teemaa: perustuslain tulkinta rajoittaa liikaa eduskunnan lainsäädäntövaltaa, tulkitut perustuslailliset ongelmat kyseenalaistetaan viittaamalla muiden maiden käytäntöön sekä viittaamalla perustuslaillisia ongelmia muodollisiksi, ei sisällöllisiksi esteiksi lainsäätäjälle. Analyysissä kävi ilmi, että eniten vanhan konstitutionalismin mukaisia puheenvuoroja esiintyi kokoomuksen edustajien puheenvuoroissa, joka myös oli hallituspuolue melkein koko tutkimuskauden ajan vuodet 2007-2016. Koska analyysissä käytetyistä täysistuntokeskusteluista vain yksi oli ajalta, jolloin Kokoomus oli oppositiossa, ei aineiston perusteella voi sanoa varmasti, johtuvatko Kokoomuksen vanhan konstitutionalismin mukaiset näkemykset ideologiasta vai sen asemasta hallituspuolueena. Hallituspuolueelle on tietenkin luonnollista kritisoida tahoja, jotka pyrkivät rajoittamaan hallituksen valta-asemaa, mutta mielestäni oikeistolaisessa ideologiassa, joka pyrkii vähentämään sääntelyä, on yhtymäkohtia vanhan konstitutionalismin mukaiseen ajatukseen suvereenista lainsäätäjistä.

Uuden konstitutionalismin mukaisissa puheenvuoroissa esiintyi viisi teemaa: käsitys, että tulkinta perustuslain säätämisyjärjestyksestä on sama kuin vaatimus lakiehdotuksen hylkäämisestä, perustuslain tulkinnan asettamat rajat lainsäädäntötyölle hyväksytään vaikka niistä oltaisiin sisällöllisesti eri mieltä, perustuslain tulkinta puolustaa demokratiaa sisäisiltä ja ulkoisilta uhilta, perustuslain tulkinta aktiivisesti edistää demokratian toteutumista sekä näkemys, että perustuslaki antaa suoria ohjeita lainsäätäjälle, millaisia lakeja voidaan säätää. Uuden konstitutionalismin mukaiset puheenvuorot eivät vanhan konstitutionalismin tavoin keskittyneet yhtä selkeästi vain yhdelle puolueelle. Kuitenkin eniten tällaisia puheenvuoroja esittivät vasemmisto- ja oppositiopuolueiden edustajat. Oppositiopuolueille uusi konstitutionalismi ja perustuslain tulkinta tarjoavat asean, jolla kritisoida hallituksen esityksiä ja jolla puolustaa demokratiaa valtion sisäisiltä uhilta eli esimerkiksi enemmistön mielivallalta. Vasemmistopuolueille myös suoja valtion ulkopuolisia uhkia, kuten globalisaatiota ja monikansallisten yritysten ylivaltaa, vastaan olivat tärkeitä teemoja ja myös lähellä vasemmistopuolueiden ideologisia tavoitteita.

Laadullisessa analyysissä analysoitiin myös perustuslakivaliokunnan asemaa ja sen asemaa poliittisena vai oikeudellisena instituutiona. Tämän analyysin tulos oli, että

perustuslakivaliokunnan toiminta nähdään vahvasti oikeudellisena. Valiokunnan käyttämiin oikeustieteellisen koulutuksen saaneisiin asiantuntijoihin viitattiin laadullisessa aineistossa usein ja heidät selvästi nähtiin olevan auktoriteettiasemassa perustuslaillisista kysymyksistä puhuttaessa. Bellamyn (2009) mukainen näkemys perustuslain tulkinnasta oikeudellisena prosessina, jossa lopputuloksena on rationaalinen konsensus, sai tukea sekä laadullisesta että määrällisestä analyysistä, sillä perustuslakivaliokunnan tulkintatyössä korostuu oikeudellinen asiantuntijuus sekä pyrkimys yksimielisyyteen.

Määrällistä ja laadullista analyysiä vertaamalla muodostuu kokonaiskuva perustuslain tulkinnan merkityksestä Suomen poliittisessa järjestelmässä. Vaikka perustuslakivaliokunnan lausunnoissa tulkittuja perustuslaillisia ristiriitoja lakiesitysten kanssa oli oletettua vähemmän, on perustuslaillisilla kysymyksillä väliä lainsäädäntötyössä. Perustuslakivaliokunnan useimmin viittaamat perustuslain pykälät ovat poliittisesti kiistanalaisia perusoikeuspykäläitä, joiden käytännön soveltaminen on aina myös arvokysymys. Tämä näkyy hyvin aineiston laadullisessa osassa, jossa perustuslain tulkinnoista ollaan hyvinkin eri mieltä, sillä eri ideologiat arvottavat ristiriitatilanteissa perusoikeuksia eri tavalla.

Perustuslakivaliokunta sijoittuu mielenkiintoisesti politiikan ja oikeuden väliselle rajalle. Perustuslainmukaisuuden tulkinnassa on Suomessa demokratiaperiaatteen mukaisesti korostettu ja pidetty tärkeänä perustuslakivaliokunnan demokraattista luonnetta, ovathan sen jäsenet vaaleilla valittuja kansanedustajia eivätkä itsenäisiä tuomareita. Perustuslakivaliokunnan toiminnassa kuitenkin vahva kytkös puoluepolitiikkaan nähtiin lähtökohtaisesti epätoivottuna asiana. Mutta jos perustuslakivaliokunnan työssä korostuu oikeudellinen asiantuntijuus ja yksimielisyys, miksi Suomessa perustuslain tulkinta on järjestetty demokratiaperiaatteen mukaisesti parlamentaarisen katteen alle, eduskunnan perustuslakivaliokunnassa? Tätä kysymystä pohti myös Lavapuro (2010b). Laadullisessa aineistossa perustuslakivaliokunnan parlamentaarisuus nähtiin arvokkaana asiana eikä pysäköinninvalvonnan muutoksen yhteydessä esiin noussut ajatus erillisestä perustuslakituomioistuimesta saanut kannatusta. Kysymykseen ei varmastikaan ole lopullista vastausta, mutta itse näkisin, että vaikka perustuslain tulkinnan tärkeys on korostunut perustuslakiuudistuksen yhteydessä, niin demokratiaperiaatteella on institutionaalista merkitystä. Vaikka perustuslain tulkinta käytännössä pitkälti luotetaan

oikeustieteellisten asiantuntijoiden käsiin, halutaan kuitenkin tulkinnan legitimaatio varmistaa parlamentaarisella valvonnalla ja täten pitää kiinni mahdollisimman vahvasta parlamentarismista. Konsensushakuisessa Suomessa halutaan välttää repiviä ristiriitoja eri valtioelinten välillä, mitkä oletettavasti lisääntyisivät, jos siirryttäisiin itsenäisempään perustuslain tulkintaan tuomioistuinten taholta.

Demokratiaperiaatteesta voidaan myös päätellä syitä, miksi oletusten vastaisesti perustuslain tulkinnalla oli aineiston mukaan arvioitua vähäisempi rooli lainsäädäntötyössä. Yksi syy on, että perustuslakivaliokunta itse ei ole halunnut ottaa tätä roolia vaan systemaattisesti ilmaisee, että se ei halua ottaa liian merkittävää roolia lainsäädäntötyön ohjaamisessa, sillä se katsoo lopullisen harkintavallan asiassa olevan eduskunnalla. Toisaalta myös se, että perustuslakivaliokunnan varsinaiset jäsenet ovat kansanedustajia, merkitsee, että oikeustieteellisten asiantuntijoiden vahvasta asemasta huolimatta, kansanedustajilla on viimeinen sana määrittellä lakiesitysten perustuslainmukaisuus. Aineistossa oli vahvoja viitteitä siitä, että perustuslakivaliokunnan työ ei ole niin epäpuoluepoliittista kuin yleisesti ymmärretään, sillä esimerkiksi eriävissä mielipiteissä oli havaittavissa selvä jako hallitus- ja oppositiopuolueisiin kuten myös oikeisto- ja vasemmistopuolueisiin. Sisällöllisesti eriävät mielipiteet myös koskivat usein puolueiden ideologiaa lähellä olevia asioita.

Perustuslain tulkinnan merkitys korostui erityisesti poliittisesti hyvin kiistanalaisten lakiesitysten käsittelyssä. Suurin määrä yhteen perustuslakivaliokunnan lausuntoon jätettyjä eriäviä mielipiteitä oli kuntajakolain uudistusta (HE 31/2013 vp ja HE 53/2013 vp) koskenut perustuslakivaliokunnan lausunto 20/2013 vp, mikä oli merkittävä laajaan maakuntauudistukseen ja sote-uudistukseen liittyvä lakiesitys. Hirschlin (2007, 36-37) funktionalistisen mallin mukaan, konstitutionalismin vahvistumista selittää poliittisen järjestelmän sisäiset heikkoudet, jotka korostuvat erityisesti tilanteissa, joissa poliittisten päätösten tekeminen on vaikeaa. Funktionalistinen malli sai tässä mielessä kannatusta aineistossa ja sen pohjalta voidaan tehdä oletus, että jos politiikka Suomessa tulevaisuudessa vahvasti jakaantuisi oikeisto- ja vasemmistoblokkiin, joiden välillä yhteistyö on vaikeaa, lisääntyisi perustuslain tulkinnan merkitys myös Suomessa. Tällöin olisi poliittisilla puolueilla kannustin ulkoistaa päätöksentekoon liittyvät väistämättömät negatiiviset konnotaatiot objektiiviseksi koetulle perustuslain tulkitsijalle. Objektiivisuus

ja harkinnan tuloksena syntyvän yksimielisyyden korostus olivat aineistossa vahvasti perustuslain tulkintaan liitetyjä mielikuvia.

Käytettyä aineistoa ja metodia ja näistä saatuja tuloksia voi kuitenkin arvioida myös kriittisesti. Etenkin laadullisessa analyysissä käytetty aineisto voisi olla laajempi, jotta tulokset olisivat uskottavammin yleistettävissä aineiston ulkopuolelle. Kattavampaa kuvaa kokonaistilanteesta saisi ottamalla tarkasteluun useampia täysistuntokeskusteluja sekä lähetekeskusteluja, mikä ei kuitenkaan tämän tutkielman puitteissa ollut mahdollista aikataulun asettamista rajoitteista johtuen. Laajemmasta aineistosta myös erilaisia teemoja olisi voinut löytyä enemmän ja myös sellaisia, jotka ovat tämän tutkielman analyysin johtopäätösten kanssa ristiriidassa. Tässä tutkielmassa käytetty metodi keskittyi luokitteluun erilaisia teemoja, joita kansanedustajien puheenvuoroista löytyi, mutta mielenkiintoinen lähestymistapa olisi myös ollut diskurssianalyttinen tai retorinen tarkastelu. Sen sijaan, että tutkittaisiin mitä edustajat sanovat, tutkittaisiin miten he asian ilmaisevat ja millaisilla keinoilla he pyrkivät vakuuttamaan yleisön.

Perustuslain roolin korostuminen poliittisissa järjestelmissä on kiehtova aihe, sillä se perustavanlaatuisesti määrittää käsitystä politiikan ja oikeuden suhteesta. On yhä vaikeampaa määritellä, missä poliittinen arvojen yhteensovittaminen ja kompromissit loppuvat ja missä ihmisten viimesijainen perusoikeuksien suoja alkaa. Vaikka aihe on mielenkiintoinen, on se Suomessa jäänyt verrattain vähälle huomiolle. Esimerkiksi Riepuhan kokonaisvaltainen tutkimus perustuslakivaliokunnasta on jo yli 40 vuotta vanha, joten tarvetta päivitykselle olisi. Aihe on ehkä katsottu lähtökohtaisesti oikeustieteelliseksi, mutta mielestäni perustuslain tulkinnan vaikutuksen tutkimisella on merkittävä rooli myös politiikan tutkimuksessa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa aihe on politiikan tutkimuksessa vahvasti esillä, osaltaan johtuen Yhdysvaltojen poliittisen järjestelmän rakenteesta, mutta sikäläisen perustuslakiajattelun leviäminen on tehnyt aiheesta ajankohtaisen myös muissa maissa.

Mielenkiintoinen tutkimuskohde olisi esimerkiksi laajempi, laadullinen analyysi perustuslaillisten ongelmien kattavuudesta lainsäädäntötyössä. Toisaalta myös kattavan media-analyysi avulla aiheesta voitaisiin saada mielenkiintoisia tutkimustuloksia. Suomalainen media on viime aikoina nostanut lainsäädäntötyön perustuslailliset ongelmat vahvasti esille, sillä esimerkiksi Sipilän hallituskauden alkutaipaleen aikana

mediassa uutisoitiin, että lakiesityksissä olisi poikkeuksellisen paljon ongelmia perustuslain kanssa. (ks. esimerkiksi ”*Hallituksen painostus jyräsi oikeuskanslerin pyrkimykset korjata ongelmallisia lakiesityksiä – oikeustieteen professorit tyrmistyivät*” HS 18.12.2016). Tämä väite ei kuitenkaan saanut tukea analyysin määrällisessä osiossa. Sipilän hallituksen kahden ensimmäisen vuoden aikana lakiesityksissä ei perustuslakivaliokunnan tulkintojen mukaan ole ollut keskimääräistä enemmän perustuslaillisia ongelmia. Tämä tulos on kuitenkin puhtaasti määrällinen, joten perustuslaillisten ongelmien laatuun ei tämän tutkielman puitteissa ollut mahdollista ottaa kantaa.

Perustuslakivaliokunnan tulkitsemien perustuslaillisten ristiriitojen vähäinen määrä on kuitenkin kiinnostava tutkimustulos. Se myös herättää kysymyksen, miksi perustuslailliset ongelmat tuntuvat kiinnostavan mediaa. Yksi syy voisi olla esimerkiksi, että perustuslaillisiin ongelmiin media on helppo tarttua ja lukijoiden on ne helppo ymmärtää, erityisesti käsiteltäessä laajoja ja monimutkaisia lakiesityksiä kuten sote-uudistusta tai tietoturvaan liittyviä asioita. Tästä näkökulmasta mielenkiintoinen olisi esimerkiksi media-analyysi siitä, miten perustuslaista mediassa puhutaan. Aineiston puheenvuoroissa perustuslakivaliokunnan käyttämiä asiantuntijoita joskus kritisoitiin kaksilla rattailla ajamisesta, sillä asiantuntijoiden tulkittiin antaneen maltillisempia lausuntoja perustuslakivaliokunnan viralliseen käyttöön ja osallistuneen julkiseen keskusteluun kärkevimmillä argumenteilla. Tätä ilmiötä voisi tutkia esimerkiksi haastattelututkimuksen avulla.

Kaiken kaikkiaan, vaikka perustuslain tulkinta ei institutionaalisesti perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan ole niin merkittävä osa lainsäädäntötyötä Suomessa kuin alkuoletus uuden konstitutionalisin vahvistumisesta antaa ymmärtää, on perustuslain tulkinnalla olennainen merkitys kansanedustajien poliittisessa puheessa. Nähtäväksi jää, käydäänkö Suomessa tulevaisuudessa yhä enemmän poliittista arvokeskustelua perustuslain ja perusoikeuksien tulkinnasta ja siirrytäänkö institutionaaliin ratkaisuihin, jotka vahvistavat perustuslain tulkinnan itsenäistä asemaa.

Lähteet

Primääriaineisto

Perustuslakivaliokunnan lausunnot vuosilta 2003-2016, haettu eduskunnan internet-sivujen hakukoneen avulla:

URL:<https://www.eduskunta.fi/FI/search/Sivut/vaskiresults.aspx?k=eduskuntatunnus%3APeVL>

PeVL 1-21/2003 vp

PeVL 1-49/2004 vp

PeVL 1-57/2005 vp

PeVL 1-60/2006 vp

PeVL 1-23/2007 vp

PeVL 1-36/2008 vp

PeVL 1-40/2009 vp

PeVL 1-68/2010 vp

PeVL 1-25/2011 vp

PeVL 1-39/2012 vp

PeVL 1-43/2013 vp

PeVL 1-75/2014 vp

PeVL 1-15/2015 vp

PeVL 1-67/2016 vp

Laadullisessa analyysissä käytettyjen hallitusten esitysten täysistuntokeskustelut on haettu eduskunnan internet-sivujen hakukoneen avulla:

URL:<https://www.eduskunta.fi/FI/search/Sivut/vaskiresults.aspx?k=eduskuntatunnus%3Ahe>

HE 24/2004 vp (täysistuntokeskustelun litterointi PTK 56/2005 vp)

HE 48/2008 vp (täysistuntokeskustelun litterointi PTK 13/2009 vp)

HE 180/2009 vp (täysistuntokeskustelun litterointi PTK 65/2010 vp)

HE 179/2010 vp (täysistuntokeskustelun litterointi PTK 147/2010 vp)

HE 223/2010 vp (täysistuntokeskustelun litterointi PTK 166/2010 vp)

HE 79/2012 vp (lähetekeskustelun litterointi PTK 77/2012 vp)

HE 31/2013 vp sekä HE 53/2013 vp (täysistuntokeskustelun litterointi PTK 74/2013 vp)

HE 80/2015 vp (täysistuntokeskustelun litterointi PTK 77/2015 vp)

Sekundääriaineisto

Edilexin (Edita Publishing Oy) Ilkka Saraviita -tietokanta, ”*Tilastotietoa tietokannan linkeistä – useimmin viitattut pykälät*” Perustuslakivaliokunnan vuosina 2000-2016 lausunnoissaan ja mietinnöissään viittaamat perustuslain pykälät eniten viitatuimmasta vähiten viitattuun.

URL: https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/data/pev/Tilastotietoa_viitteista_Edilex_20170207b.pdf (haettu 11.3.2017)

Eduskunnan vuosittain käsittelemien hallitusten esitysten määrä, eduskunnan internet-sivut:

URL: https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/lainvalmistelu_vaiheet/Sivut/default.aspx (Haettu 14.5.2017)

Kirjallisuus

Arter, David (1984): *The Nordic parliaments: A comparative analysis*. London: Hurst.

Ankersmit, Frank R. (1996): *Political Representation*. Stanford: Stanford University Press.

Bellamy, Richard (2007): *Political constitutionalism: A republican defence of the constitutionality of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Benda, Susan (1997): Committees in Legislatures: A Division of Labour. Teoksessa Longley, Lawrence ja Attila, Agh (toim.) *The Changing Roles of Parliamentary Committees. Working Papers on Comparative Legislative Studies II*. Wisconsin.

Eskola, Jari, Suoranta, Juhani, ja Suoranta, Juha (1996): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Forsten, Timo (2005): *Valiokuntapalapeli eduskunnassa: Valiokuntajäsenyydet 1945-2002*. Turku: Turun yliopisto.

Hagevi, Magnus (2000): Nordic Light on Committee Assignments. Teoksessa Esaiasson, Peter, ja Knut Heidar (toim.) *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbia (Ohio): Ohio State University Press.

Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori, ja Veli-Pekka Viljanen (2011): *Perusoikeudet*. 2. uud. p. Helsinki: WSOYpro.

Hautamäki, Veli-Pekka (2002): *Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta: Oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Helander, Voitto ja Pekonen, Kyösti (2007): Eduskunnan vahvistuva valiokuntalaitos. Teoksessa Helander, Voitto (toim.): *Valiokunnat lähikuvassa*. Helsinki: Edita.

Hidén, Mikael, ja Honka-Hallila, Helena (2006): *Miten eduskunta toimii*. Helsinki: Edita.

Hirschl, Ran (2007). *Towards juristocracy: The origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, Mass.; London: Harvard University Press.

Husa, Jaakko (1999): Perusoikeudet valtiosääntö-oikeudessa ja valtiosääntöoikeustieteessä. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): *Perusoikeudet Suomessa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

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

Jyränki, Antero (1989): *Lakien laki: Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Jyränki, Antero (1998): *Valta ja vapaus: kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä*. Lakimiesliiton kustannus: Helsinki.

Jyränki, Antero (2000): *Uusi perustuslakimme*. Turku: Iura nova.

Jyränki, Antero (2003): *Valta ja vapaus: Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä (3. laaj. ja uud. laitos.)*. Helsinki: Talentum: Lakimiesliiton kustannus.

Jääskinen, Niilo (2004): Demokratia vai perusoikeudet? Teoksessa Nuolimaa, Risto, Vihervuori, Pekka ja Klemettinen, Hannele (toim.): *Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944-12/6-2004*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Keinänen, Anssi ja Wiberg, Matti (2012): "Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokuntana ja asiantuntijoiden kuulijana." *Oikeus* 41 (1): 86–106.

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

Lavapuro, Juha (2010b): "Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet." *Oikeus* 39 (1): 6–27.

Lijphart, Arendt (1999): *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.

Loughlin, Martin (2010): What is constitutionalisation? Teoksessa Dobner, Petra, & Loughlin, Martin (toim.) *The twilight of constitutionalism?* Oxford; New York: Oxford University Press.

Vainio, Jouni (2007): "Varsinainen työhän tehdään valiokunnissa". Teoksessa Helander, Voitto (toim.): *Valiokunnat lähikuvassa*. Helsinki: Edita.

Matsson, Ingvar ja Ström, Kaare (1995): Parliamentary Committees. Teoksessa Döring, Herbert (toim.) *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.

Nieminen, Liisa (2004): *Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus - valtiosääntöistyvä Eurooppa*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Mattila, Mikko (2014): Valiokuntalaitos. Teoksessa Raunio, Tapio ja Matti Wiberg *Eduskunta: Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla*. Helsinki: Gaudeamus.

Pekonen, Kyösti (2011): *Puhe eduskunnassa*. Tampere: Vastapaino.

Riepula, Esko (1977): *Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana: Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907-1972 valtiopäiviltä*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Saraviita, Ilkka (2000): *Perustuslaki 2000*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Saraviita, Ilkka. (2005): *Suomalainen perusoikeusjärjestelmä*. Helsinki: Talentum.

Sipponen, Kauko (2009): Perustuslain normatiivinen ja yhteiskunnallinen voima. Teoksessa Letto-Vanamo, Pia, Olli Mäenpää, and Tuomas Ojanen (toim.). *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939-7/12-2009*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Stone-Sweet, Alec (1992): *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Tuori, Kaarlo (1990): *Oikeus, valta ja demokratia*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli (2009): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Viljanen, Veli-Pekka (2001): *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. Helsinki: WSOY lakitieto.

Vuorinen, Jarmo (2005): Perustuslakivaliokunnan laaja tehtäväkenttä. Teoksessa Myrsky, Matti, et al. (toim.) *Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945-14/10-2005*. Joensuu: Joensuun yliopisto.

Wiberg, Matti (2003): "Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana." *Lakimies* 6: 967–91.

Lait

Eduskunnan työjärjestys 40/2000. Antanut eduskunta 1.3.2000. Saatavilla sähköisesti osoitteesta <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000040>

Suomen perustuslaki 731/1999. Antanut oikeusministeriö 1.3.2000. Helsinki. Saatavilla sähköisesti osoitteesta <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Internet-lähteet

Valiokuntaopas 2015. Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2015. Helsinki.

URL:

https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_1+2015.pdf

(Haettu 25.5.2017)

Sanomalehtiartikkelit

Yle Uutiset, 14.8.2009: ”Professori: Marjanpoimijoiden asema perustuslain vastainen”
URL: <http://yle.fi/uutiset/3-5863249> (Haettu 14.5.2017)

Helsingin Sanomat, 25.12.2015: ”Koira kirjastossa ei riko perustuslakia – apulaisoikeusasimies hylkäsi Helsingin kaupunginkirjastoa vastaan tehdyn kantelun”
URL: <http://www.hs.fi/kaupunki/art-2000002874879.html> (Haettu 14.5.2017)

Yle Uutiset, 5.9.2016: ”Pohjanmaan liitto ärähtää: Päivystysuudistus perustuslain vastainen”
URL: <http://yle.fi/uutiset/3-9144473> (Haettu 14.5.2017)

Helsingin Sanomat 18.12.2016: ”Hallituksen painostus jyräsi oikeuskanslerin pyrkimykset korjata ongelmallisia lakiesityksiä – oikeustieteen professorit tyrmistyivät”
URL: <http://www.hs.fi/politiikka/art-2000005011266.html?share=ddc4b3c4e4a32a47bdc6beee9e782858> (haettu 29.5.2017)

Helsingin Sanomat, 20.12.2016: ”Hallitus on törmännyt monta kertaa perustuslakiin – tässä kahdeksan esimerkkiä”
URL: <http://www.hs.fi/politiikka/art-2000005014858.html> (Haettu 23.5.2017)

Helsingin Sanomat, 12.1.2017: ”Moottoripyörävero olisi ihmisten luokittelua – ja sellainen johtaa aina huonoon lopputulokseen. Moottoripyörävero olisi perustuslain vastainen.”
URL: <http://www.hs.fi/mielipide/art-2000005040952.html> (Haettu 14.5.2017)