

- Björne, Lars, "... syihin ja lakiin eikä miehelehtään..." Tutkimus Turun hovioikeuden poliittisista oikeudenkäynnistä 1918–1939. Suomalainen Lakimiesyhdistys: Helsinki 1977.
- Erich, Rafael, Suomen valtio-oikeus I–II, WSOY: Porvoo 1924,25.
- Hyvärinen, Matti ym. (toim.), Käsitteet liikkeessä, Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria. Vastapaino: Tampere 2003.
- Jokipi, Mauno, Jatkosodan synty, Tutkimuksia Saksan ja Suomen sotilaallisesta yhteistyöstä 1940–41. Keuruu 1988.
- Jokisipilä, Markku, Aseveljiä vai liittolaisia? Suomi, Hitlerin Saksan liittosopimusvaatimukset ja Rytin-Ribbentropin sopimus. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura 2004.
- Jussila, Osmo, Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten valtiotajien muakan 1808–1863. Helsinki 1969.
- Jussila, Osmo, Maakunnasta valtioksi, Suomen valtion synty. WSOY: Helsinki 1987.
- Jutikkala, Eino, Luentoja Suomen valtiojärjestyksen historiasta. Oy Gaudeamus Ab: Hämeenlinna 1972.
- Jyränki, Antero, Perustuslakimudistus. Tammi: Helsinki 1974.
- Jyränki, Antero, Presidentti, Tutkimus valtiopäätämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976. Suomalainen Lakimiesyhdistys: Helsinki 1978.
- Jyränki, Antero, Lakiin, Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Lakimiesliiton Kustannus: Helsinki 1989.
- Jyränki, Antero, Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö. Julkaisussa: Oikeustiede-jurisprudentia XXIX (1996) s. 6–83.
- Jyränki, Antero & Nousiainen, Jaakko, Eduskunnan muuttuva asema, Suomen eduskunta 100 vuotta, 2. osa. Edita: Helsinki 2006.
- Kekkonen, Jukka, Laillisuuden haaksirikko, Rikosoikeudenkäynti Suomessa 1918. Lakimiesliiton Kustannus: Helsinki 1991.

- Kekkonen, Jukka, Suomen oikeuskulttuurin suuri linja 1898–1998. Julkaisussa: Suomen oikeuskulttuurin suuri linja. Suomalainen Lakimiesyhdistys: Helsinki 1998, s. 1–183.
- Paavola, Jaakko, Suomen kansallinen muutenäytelmä, Punainen ja valkoinen terrori ja vankeleirit v. 1918. Tammi: Helsinki 1974.
- Rasilainen, Aki, Oikeudellinen argumentointi politiikassa, Suomalaisen legialismin poliittinen historia. Suomalainen Lakimiesyhdistys: Helsinki 2004.
- Siltala, Juha, Lapuan tilke ja kyydytykset 1930. Otava: Helsinki 1985.
- Soikkanen, Timo, Taistelu autonomiasta, Perustuslait vai itsevaltiut? Edita: Helsinki 2009.
- Tiihonen, Seppo, Herruus, Ruotsi ja Venäjä, 2. osa. Painatuskeskus & Hallintohistoriatomitea: Helsinki 1994.
- Tiihonen, Seppo, Valtioneuvosto koordinoijana. Teoria ja käytäntö vuosina 1939–56. Valtion painatuskeskus: Helsinki 1985.
- Tiihonen, Seppo, Sotatalouden suunnittelu. Helsingin yliopisto: Helsinki 1989.
- Tikka, Marko, Kenutäoikeudet, Välittömät rankaisutoimet Suomen sisällissodassa 1918. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura: Helsinki 2004.
- Tynnä, Markku, Senaatti: Tutkimus hallituskonseljji-senaatista 1809–1918. VAPK-kustannus & Hallintohistoriatomitea: Helsinki 1992.
- Viljanen, Veli-Pekka, Kansalaisten yleiset oikeudet: Tutkimus suomalaisen perustuslakijärjestyksen muotoutumisesta autonomiakaudella ja itsenäisyyden ensimmäisenä. Lakimiesliiton Kustannus: Helsinki 1988.
- Ylikangas, Heikki, Käännökohdat Suomen historiassa: Pohdiskeluja kehitysohjelmista ja niiden muuokista uudella ajalla. WSOY: Helsinki 1986.

2 PERUSASIA

64

2.1 Valtio

Oikeuden ja politiikan maailma on muuttunut siitä, mitä se oli 1900-luvulla, mutta edelleen perustuslaillisen järjestelmän tarkastelu on järkevä aloittaa *valtion* käsitteestä. Valtio on paitsi perustuslaillinen myös perustuslaintakainen käsite, koska ilman valtiota itse perustuslain ideaa on vaikea hahmottaa. Perustuslain hyväksymisellä ja voimaansaattamisella ei ole mieltä, ellei tosiasiasa ole olemassa järjestynyttä poliittista ihmis-yhteisöä, jonka puolesta ja nimissä tämä asiakirja hyväksytään ja jonka toimintaa se sääntelee. Oikeudellisessa maailmassa valtio ei kuitenkaan tule valtioksi yleensä ennen kuin sen perustuslaki (tai vastaava valtiosääntöasiakirja) on voimassa. Vasta Euroopan unionin kehitys 1990-luvulta alkaen on murentanut sitä käsitystä, että perustuslaki on nimenomaan valtiomuotoisen ihmisten yhteisön oikeudellinen perusasiakirja.

2.1.1 PERINTEINEN KÄSITYS VALTIOSTA

Klassisen määritelmän mukaan valtio on organisoitu ihmisryhmä, joka tietyllä alueella käyttää oimintakeista ja pysyvää valtaa. Valtion välittömää ainesosia ovat siis *rajoitettu alue*, *valtiokansa* ja sellainen *valtiomonopoli*, joka sulkee pois muut ulko- ja sisäpuoliset vallankäyttäjät ja jota kuvataan käsitteellä *suverenisuus*. Valtiolla välittämätön organisoituminen tapahtuu oikeudellisella tasolla viime kädessä perustuslailla. Oikeusvaltion valtamonopolin käyttö ja rajat on säännelty perustuslaissa, samoin kuin se, millä perusteilla valtiokansa koostuu, ja osittain sekini, millaisessa menettelyssä valtion alue määrätty. Valtion alueen määrätymisessä ollaan tekemisissä myös kansainvälisen oikeuden kanssa. Valtamonomoliakin eli suverenisuutta rajoittaa tietyiltä osin myös *kansainvälinen oikeus* sekä *jäsenyys Euroopan unionissa*.

Lainopissa, oikeudellisessa doktriniissa, puhutaan usein valtiosta "laa-

jassa" ja "suppeassa" mielessä. Valtio *laajassa mielessä*, pakkoyleisönä, käsittää paitsi "varsinaisen" valtion myös itsehallinnolliset ja välillisen valtioonhallinnon yksiköt. Niidenkin julkiset tehtävät ja toimivalta ovat yleensä viime kädessä palautettavissa valtion perustuslakiin, vaikka erityisesti välillisen julkishallinnon kohdalla suorat yhteydet perustuslakiin näytävät joskus varsin ohuilta. Valtio *suppeassa mielessä*, oikeushenkilönä, jättää ulkopuolelleen alueellisen itsehallinnon ja välillisen valtioonhallinnon yksiköt, jotka nekin ovat oikeuskelpoisia subjekteja, itsenäisiä oikeushenkilöitä.

Valtio tarvitsee tahtonsa muodostajiksi ja toteuttajiksi fyysisiä henkilöitä, jotka toimivat sen orgaaneissa (esimerkiksi eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto) ja viranomaisissa (esimerkiksi tuomioistuimet, hallintoviranomaiset). Valtion tahto saa ensisijaisen ilmauksensa laalien muodossa, vaikka myös hallitusvallan käyttö on merkittävä valtion tahdon osoittamisen väylä. Perustuslaki osoittaa, ketkä ovat oikeutettuja muodostamaan valtion tahdon sekä miten ja millaisin ehdoin nämä tahdonmuodostus tapahtuu. Se tekee valtiosta oman oikeusjärjestyksensä piirissä toimikelpoisen oikeushenkilön, joka on itse sidottu tuottamaansa oikeusjärjestykseen.

Valtio laajassa mielessä esiinryy yleensä kansainvälisen oikeuden subjektina, valtio suppeassa mielessä kansallisen oikeuden subjektina. Perustuslaki käyttää sekä laajaa että suppeaa valtiokäsitettä. Esimerkiksi perustuslain valtionaloutta koskeva 7 luku käyttää suppeaa valtiokäsitettä. Samoin on laita esimerkiksi PeL 119 §:ssä, joka koskee "valtioonhallintoa". Toisaalta ilmaisu "valtiovalta" PeL 2.1 §:ssä täytyy ymmärtää niin, että se viime kädessä kattaa myös vallan päättäjä itsehallinnollisten ja välillisen valtioonhallinnon yksikköjen toiminnasta ja tarkoittaa siten valtiota laajassa mielessä. Laajaan valtio-käsitteeseen viittaa tosiasiasa myös perusoikeuksia koskevassa perustuslain 2 luvussa käytetty ilmaisu "julkinen valta" (esimerkiksi PeL 22 §).

Ihmisten poliittisen yhteisön organisoituminen valtioksi on perinteisesti merkinnyt fyysisen vallankäytön monopolisoitumista ja julkisen vallan käytön keskitymistä suppeassa mielessä ymmärrettyle valtiolle. Kun viime vuosina on käyty keskustelua valtion hajoamisesta, on viitattu sel-laisiin ilmiöihin kuin julkisten tehtävien ja valtioonorganien aiemmin käyttämän päätösvalan siirräminen kunnille ja välillisen valtioonhallinnon yksiköille sekä valtion luopuminen kokonaan tai osittain tiettyjen

65

2 PERUSASIA

Valtioonhallinnon

suppeassa mielessä

laajassa mielessä

toimintojen harjoittamisesta yksityisoikeudellisten subjektien, kuten yksityisten valvomien osakeyhtiöiden, hyväksi. Näihin ilmiöihin on kuulunut myös valtion omistamien osayhtiöiden osake-enemmistön myyminen yksityisille ja valtion taloudenpidossa toteutetun keskityksen vähentäminen siirtämällä valtion varoja budjettitalouden piiristä budjetin ulkopuolisiin rahastoihin.

2.1.1.2 KÄSITYS VALTIOSTA JA EUROOPAN UNIONI

Erityisen vahvana valtion rapautumisen merkinä on nähty valtion toimivallan jatkuva siirtäminen Euroopan unionille. Jos valtion tunnusmerkkinä pidetään suvereniteettia, ajatus rapautumisesta vaikuttaa perustellulta. Suverenisuuden rajoitukset eivät ole silti yleiskattavia tai ehdottomia. On suverenisuuden lohkoja, joita ei ole jaettu Euroopan unionia koskevilla tai muilla kansainvälisluonteisilla sitoumuksilla. Aivan kaikki ei ole muuttanut, vaikka eurooppalainen integraatio paljon onkin muuttanut.

Euroopan unioni on 27 jäsenvaltion muodostama taloudellinen ja poliittinen liitto. Se muistuttaa valtiota mutta ei ole valtio samassa mielessä kuin Suomi tai muut unionin jäsenvaltiot. Unioni ei ole yhtenäisvaltio eikä liittovaltio. Sen jäsenet ovat oikeudellisesti itsenäisiä ja riippumattomia valtioita, jotka ovat uskoneet sen käytettäväksi erinäisiä suverenisuus oikeuksia (*intensiivinen konföderaatio*). Unioni on kansainvälisen oikeuden oikeushenkilö, jolla on liittovaltion, valtioliiton ja kansainvälisen järjestön piirteitä. Liittovaltion piirteitä ovat esimerkiksi unionin asetusten välitön sovellettavuus jäsenvaltioissa ja näiden säädösten etusija unionin toimivaltaan kuuluviin asioissa jäsenvaltion säädöksiin nähden. Unionin neuvoston rakenne jokaisen jäsenvaltion ministeriedustuksineen taas muistuttaa valtioliitossa tavanomaista järjestelyä. Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla pääsääntöisesti sovellettu yksimielinen päätöksenteko on puolestaan sama kuin hyvin monissa kansainvälisissä järjestöissä on tapana.

Tuollaisiin varauksiin Euroopan unioni voidaan jotenkin valtion tavoin luonnehtia organisoiduksi ihmisryhmäksi, joka tiettyllä alueella käyttää jäsenvaltioiden luovuttamaa valtaa. Jäsenvaltioiden kansalaiset ovat myös unionin kansalaisia. Unionin alue on sama kuin kaikkien jäsenvaltioiden alue. Unionille on siirretty tiettyjä toimivaltuuksia, mutta sanan perimmäisessä mielessä unionin valta ei ole omintakeista kuren

valtiolla, vaan se on luonneeltaan johdettava. Se on johdettu jäsenvaltioille kantavasta vallasta. Lissabonin sopimuksen liitteen hallitusten konferenssin julkituksen 24. kohdan mukaan "unionin oikeushenkilöllisyys ei millään tavoin anna unionille oikeutta antaa lainsäädäntöä tai toimia jäsenvaltioiden perussopimuksissa sille antaman toimivallan ulkopuolella". Julituksen muotoilu osoittaa, että toimivallan lähde on edelleen jäsenvaltioissa eli kyse on edelleen niiden antamasta toimivallasta. Samaa viittaa valtiosääntöoikeudellista auktoriteettia yli kotivaltionsa rajojen nauttiva Saksan perustuslakituomioistuin, kun se evätessään periaate- ratkaisuisaan EU-oikeudelta kategorisen etusija-aseman vuonna 2009⁷ korostaa annetun toimivallan noudattamisen tärkeyttä.

Unionin oikeudellinen luonne näkyy tällä hetkellä ehkä terävimmillään siinä, että sen valtiosääntöinen ydinasiakirja eli Lissabonin sopimus tunnustaa yksiselitteisesti jäsenvaltion mahdollisuuden erota Euroopan unionista. Sopimuksen 49 a artiklan 1. kohdan mukaan jäsenvaltio "voi valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti päättää erota unionista." Eromahdollisuus on periaatteessa valtiosääntöisesti tärkeä, koska se ilmentää unionin erityisluonnetta. Lyhyt vertailu valtioon paljastaa tämän: suomalaisen maakunta tai kunta ei voi erota valtiosta oikeudellisesti pätevällä tavalla, vaikka niin haluaisi. EU:n jäsenvaltiolla sen sijaan on oikeus erota unionista, vaikka sen toteuttaminen jäsenvaltioiden keskinäisten taloudellisten sidonnaisuuksien rakia saattaakin olla tosiasiasa sangen vaikeaa.⁸ Yleiskielillä unionia voi luonnehtia valtioiden väliseksi vapaaehtoiseksi pysyväksi – valtiosääntöisesti erityisen merkittäväksi – yhteiskumppanuusjärjestelyksi, joka sulkee piiriinsä noin 500 miljoonaa jäsenvaltioiden kansalaista.

7 Bundesverfassungsgericht'in päätös 30.6.2009 koskien Lissabonin sopimuksen yhteensovittua Saksan perustuslain kanssa (BVerfG, 2 BvE 2/08). Tapauksen taustalla on pitkähkö historia valtiosääntötuomioistuimen rajanvetoja ja linjauksia suhteessa EU-oikeuteen, eikä tätä päätöstä voi pitää yksittäisenä, vaan pikemmin tiettyyn ratkaisulinjaan kuuluvana.

8 Eroaminen voi tapahtua periaatteessa milloin tahansa, eikä sen tarvitse liittyä kansallisen perustuslain tarkistukseen tai muuhunkaan ehtoihin. Jäsenvaltion, joka on päättänyt erota, tulee ilmoittaa aikomuksestaan Eurooppa-neuvostolle. Tämän jälkeen unionin tulee neuvotella kyseisen jäsenvaltion kanssa ja tehdä tämän kanssa sopimus eroamiseen sovellettavista menettelytapoista sekä kyseisen valtion ja EU:n tulevista suhteista (SEU Artikla 50).

2.2 Perustuslaki, valtiosääntö, valtiosääntöoikeus

2.2.1 PERUSTUSLAKI JA VALTIOSÄÄNTÖ

Perustuslaki sisältää keskeisen valtiosääntöoikeuden koskevan, toisin sanoen poliittisen vallan käyttöä ja poliittista toimintaa ohjaavan, sääntelevän ja rajoittavan normiston. Se säätää myös yksityisen ja julkisen välisestä suhteesta. Perustuslaki käsittelee säännökset valtion pääorgaanien, näiden asettamisesta, tehtävistä, toimivallasta ja keskinäisyydestä (käyt- täytymis- ja kompetenssinormit) sekä koko valtiokoneiston toimintape- riaatteista ja yleisellä tasolla myös valtioon hallinnollisista rakenteista. Perustuslaki on oikeusjärjestyksen ydinsäädös: se määrää, miten oikeus- järjestystä muutetaan ja miten uutta oikeudellisesti pätevää normistoa tuotetaan.

Ertysisesti perusoikeussääntönsä kautta perustuslaki sääntelee, toi- sin enimmäkseen välillisesti, paitsi koko julkisen vallan koneiston toi- mintaa myös kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien henkilöi- den yhteiskunnallisia suhteita.

Vuoden 2000 perustuslailla kumottiin siihen asti voimassa olleet neljä perustuslakia, jotka samalla korvautuivat yhdellä ainoalla säädöksellä, Suomen perustuslailla. Termiä perustuslaki käytetään tarkoitteissa sekä oikeushierarkista säädöstyypistä että tiettyä yksittäistä säädöstä. Säädös- tyyppiin muodollisia tunnusmerkkejä on kaksi: säädös on oikeushierarki- sesti perustuslaki, jos se nimeää itsensä perustuslaiksi ja jos sitä voidaan muuttaa vain siinä vaikeutussa järjestyksessä, mikä perustuslain säätä- misestä on voimassa. Nämä muodolliset tunnusmerkit täyttäviä säädöksiä on Suomessa ollut 1.3.2000 lukien voimassa vain yksi.

Yleismaailmallisesti perustuslailla on tyyppillistä tavallisen lain säätä- misestä poikkeava, normaalia vaikeampi säätämisympäristö. Useimmiten tämä tarkoittaa määränemistön vaatimista edustuslaitoksen käsitte- lyssä tai hyväksymisen viemistä kansanäänestykseen. Suomessa perus- tuslain säätäminen kuuluu samalle organille kuin tavallisen lain sää- täminen, toisin sanoen viime kädessä eduskunnalle, mutta perustuslain säätämisympäristö poikkeaa määränemistö- ja viivästyvaatimuksineen (ks. tarkemmin 3.6.7) siitä, miten tavallinen laki säädetään.

Kun perustuslaissa (PeL 1.2 §) säädetään, että "Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä perustuslaissa", ilmaisu valtiosääntö käytetään siinä suppeassa mielessä, synonyymisena "perustuslain" kanssa. Samassa sup-

PL
sääntelmä

PL:n
sääntö

valtiosääntö
suppeasti

peassa mielessä käytetään valtiosääntöä käsitettä myös PeL 94.3 §:ssä ("valtiosääntöä kansanvaltaiset perusteet").

Valtiosääntöä voidaan puhua myös laajassa mielessä. Silloin tarkoi- tetaan niiden oikeussääntöjen kokonaisuutta, jotka sääntelevät valtiosääntö- järjestystä, katsomatta siihen; ovatko ne perustuslainomaisia tai sitä hierarki- sesti alemmanasteisia. Ne voivat siis sisällyä paitsi perustuslakiin myös tavallisiin lakeihin tai hallinnollisissa järjestyksessä annettuihin asetu- siin. Yleensä on kysymys perustuslainomaisista konkreetisista tai täs- mentävistä säännöksistä. Siten keskeisiä valtiosääntöoikeuteen kuuluvia alemmanasteisia säädöksiä ovat esimerkiksi vaalilaki (714/1998), edus- kunnan ryöstäminen (40/2000) ja asetuksella annettu valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003). Muutakin tällaista normistoa on olemassa. Val- tiosääntöön luetaan tavallisesti demokraattiseen päätöksentekoproses- siin olennaisesti liittyvien perusoikeuksien käytösääntelyt (esimerkiksi kokouslaki 530/1999). Laajassa mielessä valtiosääntöön kuuluvat myös tavanomaisen käytännön kautta syntyneet, valtiosääntönormit ja oikeussääntöiksi vahvenneet normit. Raja valtiosääntönormin ja muun oikeusjärjestyksen välillä on häilyvä ja rajankäynti paljossa arvioijan subjektiivisten katsomusten varassa.

Valtiosääntönormiston ne osat, jotka liittyvät ylimpien valtiolin- ten keskinäisyyteen ja niiden toimintaan, ovat suhteellisen etäisessä kosketuksessa muihin oikeusjärjestyksen lohkoihin. Sen sijaan perusoi- keudet ulottuvat kosketuksensa miltei kaikille oikeudenoille. Valtio- sääntöön suhteita ja kontaktipintoja muiden alojen oikeusnormeihin kä- sitellään jäljempänä tässä teoksessa.

Kansainväliset ihmissoikeussopimukset kattavat aineellisesti pää- asiassa saman alan kuin nykyaikaiset perusoikeuslausekkeet. Tästä seuraa osittainen sisällöllinen päällekkäisyys perus- ja ihmissoikeuksien kesken. Suomessa voimaansaatetut ihmissoikeussopimukset ovat oikeudellisesti merkitykseltään sitä luokkaa, että ne voidaan lukea Suomen aineelliseen valtiosääntöön, joskaan niiden sisältö ei ole Suomen lainsäätäjän kä- dessä, mistä syystä niiden oikeussystemaattinen yhdenmukainen Suomen valtiosääntöoikeuden järjestelmään tuottaa vaikeuksia.

valtiosääntö
laajasti

2.2.2 POIKKEUSLAKIJÄRJESTELMÄ JA PERUSTUSLAIN JOSTAVUUS

Selkeään eroteluun perustuslain ja tavallisen lain kesken tuo hämmennyttä perustuslain välillinen muuttaminen poikkeuslailla. Suomen järjestelmässä poikkeuslailla tarkoitetaan säännönmukaisessa tai supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttyä lakia, joka perustuslain tekstin kajoamatta asiallisesti sytyttää perustuslain sisältämän sääntelyn (ks. jäljempänä 3.6.8).

Poikkeuslaki sytyttää jonkin osan perustuslakia, mutta ei itse tule perustuslaiksi. Erinäiset poikkeuslait, jos ne merkittävästi muuttavat valtionelinten toimivallanjakoa tai puuttuvat laajasti perusoikeuksiin (esimerkiksi valmiuslaki 1080/1991), voidaan lukea valtiosääntöön sanan laajassa mielessä, vaikka ne sopivat huonosti perustuslain määrätelmään ja ylipäänsä nykyaikaiseen valtiosääntöajatteluun.

Poikkeuslakien säätämistä rajoitettiin vuoden 2000 perustuslailla, mutta sitä ei kokonaan kielletty. Poikkeuslaki jäi itse asiassa merkittäväksi välineeksi erityisesti siinä tapauksessa, että kansainvälinen velvoite, joka on ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa, saatetaan osaksi tämän maan oikeusjärjestystä. Tätä menettelyä on käytetty esimerkiksi hyväksyttävässä Euroopan yhteisöjen ja unionin perussopimuksia voimaansattavissa lakeissa. Vuoden 2012 perustuslainmuutoksella tosin otettiin etäisyttä poikkeuslaki-instituutiosta juuri tässä kohtaa: kansainvälisiä velvoitteita, johon sisältyy merkittävä valtiosuvereenisuuden rajoitus, ei saateta enää voimaan poikkeuslailla, vaan pelkästään määränemistöllä hyväksytyllä lailla (ks. jäljempänä s. 297–298). Poikkeuslain käyttöala supistui tämän muutoksen johdosta entisestään.

Suomen valtiosääntöistä järjestelmää on aikaisemmin luonnehdittu jäykän joustavaksi: joskin perustuslain tekstiä on ollut vaikea muuttaa, valtiosääntö on joustettu muulla tavoin, lähinnä poikkeuslakeja käyttämällä. Sittemmin, samalla kun poikkeuslakiin turvaumista on perustuslain nimenomaisin säännöksin rajoitettu, on siirrytty tulkintateitse tapahtuvaan joustamiseen. Näin on käynyt perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä, jossa ei ole ollut vaikeuksia löytää painavaa yhteiskunnallista tarvetta oikeuttamaan hallituksen esittämien perussopimusrajoitusten säätämistä tavallisella lailla. Samoin on käynyt myös EU:n perussopimusten valtiosäisissä voimaansattamisessa, Suomen asennoitumisessa EU:n toimivaltarajojen määrittelyyn sekä EU-oikeuden

oppien muutattomassa ja käyrännössä kyseenalaistamattomassa hyväksymisessä. Myös tuomioistuinten merkitys on integraatiokehityksen myötä ollut noususuunnassa.

2.2.3 EUROOPAN PERUSSOPIMUKSET JA SUOMEN PERUSTUSLAKI: TOIMINNALLINEN KOKONAISUUS

Euroopan unionin perussopimukset (nykyisin sopimus Euroopan unionista ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta) eivät rakenteeltaan eivätkä sisällöltään ole rinnastettavissa valtioiden perustuslakeihin tai muihin kansallisiin valtiosääntöasiakirjoihin. Institutionaalisten määrittämisohjelmien ohella niihin sisältyy eri oikeudenaaloja koskettavia yksityiskohtaisia, osin hyvin teknisluontoisia säännöksiä, jollaisten paikka ei olisi valtion perustuslaissa.

Silti voidaan puoltaa käsitystä, että Euroopan unionilla on valtiösääntö, tietynlainen konstituutio. Samaa tapaan kuin kansalliset perustuslait vaikuttavat Euroopan unionin jäsenvaltioissa, unionin perussopimukset luovat oikeudellisen perustan ja puitteet unionin toiminnalle sekä sen toimielimille. Perussopimukset ovat valtioiden, kunkin oman valtiosääntönsä mukaisesti, tekemiä kansainvälisoikeudellisia sopimuksia. Unionin toimivalta, myös jäsenvaltioiden suuntaan, perustuu näihin sopimuksiin.

Euroopan unionin perussopimuksia on muutettu ja päivitetty aika ajoin yhteiskunnallisen ja poliittisen kehityksen myötä, samaan tapaan kuin jäsenvaltiot muuttavat ja päivittävät omia valtiosääntöasiakirjojiaan.

Perussopimukset, saatetaan ne sitten Suomessa voimaan poikkeuslailla, muuten määränemistöllä hyväksytyllä tai tavallisella lailla, viittaavat kahteen suuntaan, unioniin ja jäsenvaltioon. Unionin oman toiminnan kannalta perussopimukset tai ainakin niiden institutionaaliset osat ovat aineellisesti sisällöltään pitkälti valtiosääntöisiä. Jäsenvaltion kannalta valtiosääntöisesti merkittävintä perussopimuksissa on toimivaltan siirtäminen jäsenvaltiolta unionille lainsäädäntö-, toimeenpanto- ja tuomiovoimallan alueilla.

Muodollisin ja erään asiallinen perustein yhtäältä Suomen perustuslaki ja toisaalta Euroopan unionin perussopimukset voidaan hahmottaa toisistaan erillisinä asiakirjoina. Tähtä muodolliselta kannalta saatettaisiin

2.2.4 VALTIOSSÄÄNTÖOIKEUS OIKEUDENALANA

Lainoppi eli oikeusdogmatiikka kysyy vastausta siihen, miten oikeusjärjestyksen mukaan asioiden pitäisi olla. Oikeusdogmatiikka systematisoi, analysoi, tulkitsee ja esittää oikeuslähteisiin tai oikeudellisiin oppirakennelmiin pohjautuvaa perustelua kriittikää. Oikeudellisissa tutkimuksissa erilaisia asiakokonaisuuksia sääntelevät normistot on systematisoitu temaattiseksi kokonaisuudeksi, joita nimitetään oikeudenaloinaiksi ja jotka yhdessä muodostavat koko oikeusjärjestyksen kattavan oikeusjärjestelmän. Tehdään siis ero oikeusjärjestyksen ja oikeusjärjestelmän kesken. Lainsäätäjät tai perustuslainsäätäjät ei itse systematisoi oikeusjärjestystä, vaan tämä tehtävä jää oikeustieteilijä ja erityisesti lainopille. Systematisointi helpottaa oikeusjärjestyksen ajatuksellista hallintaa ja oikeudellisesti säänneltävien eri alueiden välisten yhteyksien ja muiden normatiivisten keskinäissuhteiden hahmottamista. Samalla systematisointi pyrkii varmistamaan niin pitkälle kuin mahdollista kunkin oikeudenalan yhtenäisyyttä ja sisäistä ristiinääntöä.

Pohjois-Euroopassa ja Manner-Euroopassa on keskialta saakka seurattu uudelleenluokitun roomalaisen oikeuden perinnettä, jossa oikeusjärjestelmä on jaettu kahteen päälohkoon eli yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen. Sihen perinteeseen kuuluu ajattelu, että yksityisoikeuden aloilla korostuu yksityisautonomia ja sen käyttö, kun taas julkisoikeudessa viranomaisilta puuttuu vastaava vapaus asettua tai olla asettumatta oikeussuhteisiin. Viranomaiset käyttävät valtiolle kuuluvaa julkista valtaa, ja ne voivat toimia vain oikeusjärjestyksen toimivaltasäännösten mukaan asetettuina ja oikeusjärjestyksen niille erikseen määräämissä puitteissa (PeL 2 §).

Erottelu julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen on viime vuosikymmeninä menettänyt aiempaa merkitystään, ja erälle oikeudenaloille se sopiikin huonosti. Euroopan unionin oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimusjuridiikka joko eivät tunnusta jaottelua yksityis- ja julkisoikeuteen tai antavat sille vain rajoitetun merkityksen. Näistä hahmotusongelmista huolimatta valtiosääntöoikeus voidaan oikeudenalana sijoittaa epäroimattä julkisoikeuteen, vaikka se heijastuu ja välittyy myös selvästi julkisoikeuden rajojen ylitse.

Tämä teos käsittelee valtiosääntöoikeutta oikeudenalana, joka on osa julkisoikeutta.

Mitä eroa on sitten oikeudellisella valtiosäännöllä laajassa merkityksessä ja valtiosääntöoikeudella? Kummassakin on huomio samassa nor-

katsoa, että Suomessa olisi voimassa kaksi erillistä valtiosääntöä tai valtiosääntöjä, Suomen ja Euroopan unionin, vaikka molemman puolen perusasiakirjat on tullakseen voimaan Suomessa käsitelty ja hyväksytty suomalaisessa lainsäädäntömenettelyssä. Samalla tavoin voi todeta, että Suomen oikeudenkäytöpiirissä on (muodollisesti) voimassa myös kaksi toisistaan erillistä oikeusjärjestystä, Suomen ja Euroopan unionin.

EU:n perussopimukset tuovat suomalaisen oikeuskieleen myös terminologisen ongelman. Niissä maissa, joissa valtiosääntöä kutsutaan nimellä *constitutio* tai sen omakielisellä muunnoksella, asia on oikeuslingvivistesti helpompi, koska *constitutio* ei kiinnity valtiosäännön tavoin valtion käsitteeseen. Tämän vuoksi jotkut kirjoittajat käyttävät suomenkielistä ilmaisu "Euroopan unionin konstituutio", vaikka asiallisesti oikeampi vastine olisi "Euroopan unionin valtiosääntöluontoinen normisto". Konstituutio-termi sopii hyvin kansainväliseen käyttöön, ja varauksin sitä voinnee käyttää myös suomenkielisessä oikeuskirjallisuudessa, mutta suomalaisessa oikeuskielessä sillä ei ole täsmällistä merkityssisältöä.

Kansallinen oikeusjärjestys ja Euroopan unionin oikeusjärjestys toisaalta toimivat Suomen oikeudenkäytöpiirissä syväälle käyvässä keskinäisessä vuorovaikuksessa lähtien siitä, että unionin oikeusjärjestystä sovelletaan kansallisen oikeusjärjestyksen määräämässä hallintomenettelyssä ja lainkäyttömenettelyssä. Nykyisessä oikeustilassa Suomen perustuslaki ja EU:n perussopimukset ovat tosin muodollisesti erillisiä, kahden eri oikeusjärjestyksen perusasiakirjoja, mutta tästä huolimatta ne muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden. Se hahmottuu parhaiten, kun niin kansalliset kuin unionin oikeusäännöt ja niihin perustuvat oikeudelliset toimet nähdään yhtenä systeeminä, verkkona, jonka osilla on keskenään erilaisia kosketuspintoja ja tarttumakohтия (ks. 2.5.1).

Kahden oikeusjärjestyksen suhteen ymmärtäminen toiminnalliseksi kokonaisuudeksi ei tosin sekään hävitä unionin ja jäsenvaltion välisen suhteen pysyvää valtiosääntöistä jännitettä, joka kiteytyy vaatimukseen EU-oikeuden ehdottomasta etusijasta aina perustuslakitasolle saakka (ks. 2.5.3).⁹

⁹ EU-oikeuden välittömästä vaikutuksesta yleensä 26/62 Van Gend en Loos (1963) ECR ja direktiivien osalta C-271/91 Marshall (1993) ECR I-4367.

valtiosääntö
valtiosääntö
oikeus

mijoukossa, mutta eroa on silti. Termi "valtiosääntö" viittaa oikeusjärjestykseen, tarkemmin sanottuna siihen normijoukkoon, jonka kulloinkin voimassa olevat valtiosääntönormit muodostavat. Oikeusjärjestyksen sijasta taas termi "valtiosääntöoikeus" viittaa oikeusjärjestelmään, jonka osia eri oikeudenalat (esimerkiksi rikosoikeus, esineoikeus, valtiosääntöoikeus) ovat. Tässä asiayhteydessä "valtiosääntöoikeus" tarkoittaa valtiosääntönormiston ympärille kehittyä systemaattista kokonaisuutta, jossa säädännäinen oikeus, soveltamiskäytäntö ja lainoppi ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Päätoimijoina tässä systematisointrikehässä ovat eduskunta perustuslainsäätäjänä, eduskunnan perustuslakivaliokunta auktoritatiivisena perustuslain tulkitsijana ja tiedeyhteisö, toisin sanoen eri tahoilla toimivat valtiosääntöoikeuden tutkijat. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoilla ja mietinnöillä on huomattava painoarvo perustuslain tulkinnassa. Myös ylimpien valtioletinten omaksumilla pitkäaikaisilla käytännöillä voi tietysti tapauksissa olla arvoa valtiosääntöoikeudellisena oikeuslähteenä, kuten myös korkeimpien oikeuksien tulkintakäytännöllä ja lainvalmisteluhaineistolla.

Oikeudellisen ongelman ratkaisu alkaa ongelman sijoittamisella asiantuntijaryhmään. Yleiset opit ovat yksittäisen oikeudenalan, systemaattisen oikeudenalan, yhteisen oppien muotoilu, jota oikeustieteellinen tutkimus tuottaa, on osa oikeudellisen aineiston systematisointia. Yleiset opit ovat yksittäisen oikeudenalan koossapitävä elementti. Niillä on merkitystä oikeusjärjestyksen eri lohkojen ajatuksellisessa hallinnassa. Yleisten oppien alue voidaan jakaa neljään lohkoon: 1. oikeussystemaattiset ja oikeudenlakohtaiset peruskäsitteet (valtiosääntöoikeudessa esimerkiksi perustuslaki, perusoikeus), 2. oikeuseräpäteet (esimerkiksi lainalaisuusperiaate), 3. oikeudelliset teoriat (esimerkiksi normihierarkia, oppi lainsäädäntövallan delegoinnista) ja 4. oikeusinstituutit (esimerkiksi lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen, poikkeuslakimenettely).

Valtiosääntönormisto voi oikeudellisessa tutkimuksessa lähestyä muustakin kuin lainopillisesta (oikeusdogmaattisesta) näkökulmasta. Valtiosääntöoikeuden tutkimista tarjoavat esimerkiksi oikeushistoria, oikeusvertailu ja oikeusteoria. Valtiosääntöä tutkivat myös politiikkatieteiden eli valtiosääntöopin erilaiset suuntauksat, joskin kiinnittymättä yhtä vahvasti kuin oikeustieteet normeihin, periaatteisiin ja oikeuslähtöoppiin.

Valtiosääntöoikeus tutkimusala on itse oikeuden maailman asukas, mutta sijoittuu samalla osin sen ulkopuolelle, koska se nivoo yhteen poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja oikeusjärjestyksen ja joutuu tekemisiin vahvojen arvotarausten kanssa. Varsin monilla – ei kuitenkaan kaikilla – valtiosääntökysymyksillä on tapana turhan pinnallisesti poliittisuutta julkisuudessa median käsittelyssä, vaikka tietenkään ei käy pakeneminen sitä seikkaa, että valtiosääntöoikeudellinen argumentaatioketju voi viime kädessä johtaa avoimen arvotarkaisun tekemiseen.

Valtiosääntön ja valtiosääntöoikeuden alaa on, kuten edellä oli puhe, pyrittä määrätelmään siten, että se kattaa myös ne alemmanasteiset säädökset, joilla täsmennetään ja konkretisoidaan perustuslain säännöksiä. Tämän alan ulkopuolelle jää kuitenkin runsaasti sellaista säännöstöä, joka on hyväksytty perustuslakiin sisältyvän lainsäädännöllisen valtuutuksen tai lainsäädäntötoimeksiannon pohjalta. Kosketuspinta perustuslain ja tällaisten säädösten kesken on olemassa, mutta asianomaiset säädökset jäävät vallitsevan opin mukaan valtiosääntön ja valtiosääntöoikeuden ulkopuolelle. Niillä on silti valtiosääntöoikeudellista relevanssia.

Hyvänä esimerkkinä on se, että lainoppi erottaa omaksi erilliseksi oikeudenalaksi *hallinto-oikeuden*, vaikka se on monella tavoin aineellisesti sisäkkäinen oikeudenala valtiosääntöoikeuden kanssa. Hallinto-oikeuden luetaan normistot, jotka sääntölevät julkisen hallinnon ja osin myös välillisen julkishallinnon tehtäviä, toimintaa, rakennetta ja asemaa. Hallinto-oikeudelliset normistot konkretisoivat perusoikeuksia ja perustuslakia muitakin osin suojaamalla yksityisiä virheellisesti julkisen vallan käytöltä, tasa-arvoistamalla julkisen vallan ja yksityisten välisiä suhteita, turvaamalla ihmisten vaikutus- ja valvontamahdollisuuksia suhteessa julkiseen valtaan sekä organisoimalla julkista hallintoa perustuslaissa ilmaistujen yhteisten sääntöjen ja periaatteiden mukaisella tavalla. Yksinkertaisesti: hallinto-oikeutta ja aivan erityisesti yleishallinto-oikeutta voidaan karkeasti kuvata konkretisoiduksi valtiosääntöoikeudeksi.

Valtiosääntöoikeuden ja hallinto-oikeuden väliset yhteydet ovat kiinteät, ja joskus voi olla vaikea erottaa, kummasta oikeudenalasta on kysymys, kun liikutetaan niiden välisellä raja-alueella. Toisaalta on selvää, että luettinpa yksitruimen säädös valtiosääntöoikeuden tai hallinto-oikeuden alaan, sitä aserrettaessa ja sovellettaessa ei voi sivuuttaa perustuslainmukaisuusnäkökohtaa eikä erityisesti perusoikeusluottuvuutta.

Kun valtiosääntöoikeuden tutkimus on poliittisen vallan perussääntelyn tutkimusta, ei ole syytä jättää sen ulkopuolelle Euroopan unionin instituutioita ja perusoikeusjärjestelmän valtiosääntöoikeudellista tutkimusta. Askaruttamaan jää toisaalta kysymys, kuinka pitkälle se toiminnallinen yhteys, joka vallitsee kotoperäisen valtiosääntönormiston ja EU:n perussopimusten institutionaalisen normiston kesken, vaikuttaa valtiosääntöoikeuteen oikeudenalana.

Jos lainopissa otettaisiin tavoitteeksi sisäisesti johdonmukainen järjestelmä, joka pyrkisi kattamaan sekä kansallisen valtiosääntönormiston että EU:n poliittisen vallan käyttöä koskevan normiston, tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi kansallisen lainopin niin vahvaa taivuttamista EU-oikeuden kaavaan, ettei tällainen vastaisi Euroopan yhdenmisen nykyvaihetta. Järjestelmäerot kansallisen valtiosääntöoikeuden ja EU-oikeuden kesken ovat toistaiseksi liian suuret, vaikka toiminnalliset yhteydet ovat ilmeisiä ja kiistattomia.

Systemaattinen lähtökohtrakkin on erilainen: kansallinen valtiosääntönormisto, niin kuin koko Suomen oikeusjärjestys, kuuluu mannermaais-germaaniseen oikeusryhmään, EU-oikeus taas muodostaa oman oikeusryhmänsä, joka lähenee eräissä suhteissa common law-oikeusryhmää. Oikeusjärjestelmien ero asetuu tämän mukaan. Kansallisessa valtiosääntöoikeudessa perustuslain teksti on ensisijainen oikeuslähde. Toissijaisia oikeuslähteitä siinä ovat perustuslain esityöt, eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnot ja valtionorganien muu käyttäytyminen niiden käyttäessä toimivaltaansa. Tuomioistuinkäytännön osuus tässä kohtaa on, ainakin toistaiseksi melko vähäinen, joskin vähitellen lisääntyvä.

EU-oikeudesta taas on tullut case law'n dominoimaa: perussopimusten tekstillä on siinä vähäisempi osuus kuin perustuslain tekstillä jäsenvaltioissa. Tähän johdaneessa kehityksessä sekä unionin neuvoston että Euroopan unionin tuomioistuimen osuus on ollut merkittävä. Perussopimusten tekstiä on kyllä muutettu jäsenvaltioiden sopimuksin, mutta muutoksia on tuottanut myös tuomioistuinkäytäntö, ja sama vaikutus on ollut unionin neuvoston yksimielisillä päätöksillä, joita tuomioistuin ei ole syrjäyttänyt. Oikeuskäytäntö on monin tavoin ja monessa kohtaa laventanut perussopimuksissa määrättyjä Euroopan unionin toimivaltuuksia. Perussopimusten esityöt, sikäli kuin niitä on edes julkaistu, taas eivät ole tulkintatasolla läheskään yhtä vahvassa asemassa kuin perustuslain esityöt Manner-Euroopan kansallisissa oikeusjärjestelmissä.

Lainoppineen käsiin näyträisi jäävän kaksi muodollisesti erillistä systemaattista kokonaisuutta, Suomen valtiosääntöoikeus ja EU:n "valtiosääntöoikeus". Näitä kahta kokonaisuutta voidaan, ja pitääkin tarkastella erikseen, kunhan erillisyyttä ei tyystin unohdu. Kummankin oikeudenalan yleiset opit ehkä ovat vähin erin lähenemässä toisiaan, mutta niiden täydelliseen yhdenmisyteen on vielä runsaasti matkaa. Siltri: kotoperäisen valtiosääntönormiston toimintaa ei pysty loppuun saakka ymmärtämään, ellei riittävästi tunne tässä samassa oikeudenkäyttöpiirissä vaikuttavaa ulkoperäistä normistoa ja sen toimintaa. Yritys kuvata Suomen valtiosääntöä 2010-luvulla on vajavainen, jos unionin oikeutta ei oteta asianmukaisesti huomioon.

Kansallinen valtiosääntöoikeus:

1. ensisijainen oikeuslähde perustuslain teksti
2. toissijaisia oikeuslähteitä perustuslain lausunnot eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnot ja valtionorganien muu käyttäytyminen niiden käyttäessä toimivaltaansa

hentävät kansallisen perustuslain voimaa ja kattavuutta, ne eivät tee sitä tyhjäksi. Eri normistojen välillä on toiminnallista vuorovaikutusta.

Perustuslaki on normatiivinen oikeudellinen asiakirja, oikeusjärjestykseen kuuluva säädös. Perustuslakitekstiä ei kirjoiteta valtioonlaina toteutuksen kuvaukseksi, vaan perustuslain säätämällä asetetaan normeja. Perustuslaki suuntautuu siihen, *miten pitää olla*, ei siihen, *miten asiat ovat*. Tosin perustuslainsäätäjien tavallisesti oletetaan käytännössä toimivan niille tarkoitetulla tavalla ja perustuslakitekstin myös välittävän informaatiota siitä, miten valtiollisen vallan käyttö todellisuudessa tapahtuu. Tähän oletukseen on kuitenkin suhtauduttava varauksellisesti: oikeusnormisto ei aina tavoita poliittisen tai edes oikeudellisen päätöksenteon todellisuutta.

Taloudellinen, poliittinen ja oikeudellinen päätöksentekotaso eivät yhteiskunnassa ole täysin erottuvia toisistaan. Käytännön valtiollisessa toiminnassa poliittisella vallalla voi olla välitön pohjansa oikeudellisessa toimivallassa, mutta poliittisenkin vallan viimekätinen perusta on muualla, yhteiskunnassa. Valtaa perustavat oikeudelliset ja ei-oikeudelliset tekijät ovat tavallisesti keskinäisessä vuorovaikutuksessa ja vahvistavat toinen toistaan.

Oikeussäännöllä ja niihin perustuvalla päätöksenteolla on suhteellisen itsenäisyytensä. Mutta itsenäisyys on todella vain suhteellista, ja samalla tavoin suhteellista on oikeusnormien vaikutus niihin toimintoihin, joita niiden on määrä säännellä. Lainsäätäjä voi asettaa normin, mutta sen toteutuminen säätäjän tahdon mukaan ei ole taattua. Yhteiskuntatodellisuus vaikuttaa oikeudellisen toimivallan käyttöön: yhtäältä normin sisältö voi muuttua käyttämistilanteissa, ja toisaalta ulko-oikeudelliset tekijät rajoittavat normin vaikutusta sille tarkoitetulla tavalla. Oikeussäännöt toimivat monien ulkoisten tekijöiden ristipaineissa. Tämä koskee myös valtiosääntönormeja, jotka kohtaavat erilaisia sisäisiä ja ulkoisia paineita: esimerkiksi perusoikeuden asettamaa velvoitetta ei ehkä voida toteuttaa puuttuvien taloudellisten resurssien vuoksi tai pääministeri voi poliittisista syistä antaa tasavallan presidentille enemmän tosiasiallista valtaa kuin mitä perustuslain säännökset edellyttäisivät.

Perustuslaki ei siis ole ainoa valtioonlainen käytäytymiseen vaikuttava tekijä, eikä valtioonlainen todellisuus aina näytä perustuslainmukaiselta. Perustuslaki luo puitteet valtiolliselle päätöksenteolle, mutta ratkai-

sujen tekeminen tavallisesti pakenee muodollisia päätöksentekotilanteita: niissä usein vain kirjataan jo tehtyjä ratkaisuja. Joissakin tilanteissa toimijan poliittinen vaikutusvalta saattaa painaa enemmän kuin oikeudellinen toimivalta. Perustuslain sisältö ei aina läpäise koko oikeusjärjestystä, eivätkä perustuslaissa säädetyt valtioonlainen tavoitteet aina toteudu. Perustuslaista ei liioin useinkaan löydy estettä yhteiskunnalliselle muutokselle, joka on tulkakseen. Tosin valtiosääntönormeista erityisesti perusoikeudet ovat osoittaneet kykynsä, vuoden 1995 uudistuksen jälkeen, säteillä vaikutuksia kaikille niille aloille, joita oikeusjärjestys ylipäänsä sääteliee.

Kansainvälinen politiikka ja talous vaikuttavat monin tavoin perustuslain soveltamiseen ja sen mahdollisuuksiin. Käsitteet valtioon roolista ja tehtävistä voivat muuttua, ja valtio saattaa käydä eri tavoin voimattomaksi. Voimattomuus voi joutua osin siitä, että kansallisvaltion valtuuksia siirretään ylikansallisille orgaaneille, ja osin siitä, että valtio joutuu alistumaan markkinamekanismille ja suurille ylikansallisille yrityksille ja pääomaliikkeille. Kansallisen perustuslain sääntelyt pysyvät joissakin oloissa muuttumattomina, vaikka niiden merkitys juuri mainituista syistä vähentyisi dramaattisestikin. Se suhteellinen heikkous, jolla vuoden 2000 kokonaisuudistusprojekti toteutui, saattaa kertoa – paitsi asiaan vaikuttaneiden tahojen uudistusmielisyydestä tai ehdotusten vähäisestä radikaalisuudesta – siitä, että perustuslain sääntelemlällä valtuuksilla ei ole enää samaa yhteiskunnallista merkitystä kuin meninä vuosikymmeninä. Suomessa esimerkiksi irtautumista presidentinvallasta todennäköisesti on helpottanut samanaikainen kiinnittyminen Euroopan unioniin rakenteisiin.

Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että valtiosääntönormien perustarkoituksena on politiikan (hyvin laajasti ymmärrettynä) sääntely. Jos politiikan liikkumavara uusliberalismin vapaata kauppaa ja kilpailua korostavassa sekä hyvinvointivaltioon kriittisesti suhtautuvassa maailmassa käy aina vain suppeammaksi, valtiosääntönormit pystyvät yhä vähemmän ohjaamaan politiikkaa. Toisaalta perusoikeuksien kautta välittyvä suora ja epäsuora vaikutus ovat lisänneet valtiosääntönormien käytettävyyttä oikeusjärjestelmän sisällä.

Perustuslailla, joka on valtiosääntön ydinsäädös, on – kuten edellä mainittiin – tärkeä tehtävä oikeusjärjestelmän sisäisessä dynamiikassa. Perustuslain hierarkkisesta korkeimmanasteisuudesta (ks. jäljempänä 2.4.1) johtuu, että kaiken oikeudellisen toimivallan, myös lainsäädäntö-

toimivallan, niäee valtiossa suoraaan tai välillisesti olla palautettavaissa perustuslakiin. Perustuslaki määrää paitsi siirtä, jotka asettavat oikeusnormeja ja millaisessa menettelyssä, myös asiaryhmittäin normin asettamisen ta-
sosta (laki/asetus), osittain muun oikeusjärjestyksen sisältöistäkin joko kielteillä tietynsäältoisten oikeusnormien voimaansaattamisen/sovel-
tamisen tai antamalla lainsäätäjälle toimeksi määrätarkoituksien toteut-
tamisen perustuslakia alemmanasteisilla säädöksillä. Perustuslaki säätää
myös onasta muuttamisestaan; siten perustuslainsäätäjänkin toimivalta
palautetaan perustuslakiin.

Silti on ehkä viisasta pitää etäisyyttä sellaiseen käsitykseen, että pe-
rustuslaki määrää kaiken lainsäädännön sisällön ennakolta yleisellä ta-
valla ja että lainsäätäjä vain konkretisoi tai toteuttaa sellaisia määräyksiä.
Vaikka perustuslaista johtuu säädettävälle laille myös sisällöllisiä vaa-
timuksia, se ei oikeuta pitämään lainsäädäntää pelkästään perustuslain
konkretisointina. Asia on toisin: perustuslaki vain antaa lainsäädäntötoi-
mivallan käytölle menettely- ja sisältökehyksen. Lainsäätäjällä on tässä
kehyksessä vapautensa tehdä poliittikkaa, ja näin tuleekin olla. Lainsäädä-
ntä ei ole pelkkää ylempään normin eli perustuslainsäädännön sovel-
tamista. Sama voidaan todeta myös tuomioistuinten lainkäytöstä; se voi
koskaan olla tahdottoman robotin toimintaa.

Perustuslaki sisältää useita lailla tai eduskunnan työjärjestyksellä toteutet-
tavan sääntelyyn viitattavia säännöksiä. Takana on pyrkimys välittää eri
syistä liian yksityiskohtaista perustuslakitason sääntelyä ja mahdollistaa ai-
neellisen valtiosäädännön kehittäminen myös tavallisilla lailla. Perustuslain
lakiviittausjärjestelmä jakaantuu kahtia siten, että perusoikeussäädännöstöllä
on omansa ja perustuslain muilla osilla omansa. Perusoikeussäädännön
rajoituslausekkeiden järjestelmää (kvalifioitua lakivaraukset, sääntelyva-
raukset, lakiviittaukset) ja tähän säännöstöön sisältyviä lainsäädännöllisiä
toimeksiantoja käsitellään jäljempänä (5.2.4). Muilta osin lakiviittauksen
tarkoituksena voi olla: 1. asian pidättäminen lain alaan, 2. lainsäätäjän
valtuuttaminen pääsäännösträ poikkeamiseen, 3. poikkeamisvaltuutuksen
rajoittaminen tai 4. toimeksiannon osoittaminen lainsäätäjälle.

Kun asia tai asiaryhmä perustuslain lakiviittauksella pidätetään lain
alaan, rajoitetaan yhäältä säädösvallan siirtämistä eduskunnan päätök-
sin siltä itseltään muulle organalle tai viranomaiselle ja samalla tällaisen
organin tai viranomaisen toimivaltaa antaa oikeussäätöjä lakiviittauk-

nessa tarkoitettuista asioista (ks. esimerkiksi Pel. 95.1 §: kansainvälisen
velvoitteen voimaansaattaminen). Perustuslaki voi myös valtuuttaa anta-
maan tavallisella lailla perustuslaisia tarkoitettua pääsäännöstä joiltakin
osin poikkeavia säännöksiä (esimerkiksi Pel. 79.3 §: lain voimaantulosta
säätäminen). Valtuuttrava lakiviittaus saattaa samalla sisältää lainsäätä-
jän toimivaltaa rojottavia säännöksiä liittämällä valtuutuksen käyttämi-
seen erityisiä ehtoja (esimerkiksi Pel. 80.2 §: viranomaisen valtuuttami-
nen antamaan oikeussäätöjä). Lakiviittauksen sisältönä voi myös olla
lainsäätäjälle osoitettu toimeksianto säätää perustuslaisia tarkoitettua
asiasta yksityiskohtaisemmin lailla, koska muussa tapauksessa sääntely
voisi jäädä aukolliseksi (esimerkiksi Pel. 104 §: tarkempien säännösten
antaminen syyttäjälaitoksesta).

2.3.2 PERUSTUSLAIN TULKINNASTA

Perustuslain oikeudellinen vaikutus näkyy ensi sijassa valtionorgaanien
toimivallankäytön yhteydessä (eduskunnan, presidentin ja valtioneuvos-
ton päätöksenteossa) ja näytävimmän lakien valmistelussa, lainsäädän-
nöllisen aloitevallan käytössä ja lakiehdotuksia eduskunnassa käsitel-
täessä. Perustuslainsäädännön käyttämisen ja tulkinnan painopiste on
perinteisesti ollut eduskunnassa, vaikka vuoden 2000 uudistuksessa myös
tuomioistuimet saivat täydentävän roolin perusoikeuksien ja perustus-
lainmukaisuuden valvonnassa.

Eduskunta tulkitsee perustuslakia paitsi käyttäessään omaa toimin-
taansa koskevia menettelysäännöksiä myös ja ennen kaikkea lakikes-
tämisen esillä olevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta. Eduskunnan pe-
rustuslakiviittauksella on koko julkisessa koneistossa perustuslain auktori-
tatiivisin tulkitsija. Lainsäätämisen ulkopuolella on tietenkin tiheästi
tilanteita, joissa muutkin valtionorgaanit kuin eduskunta joutuvat suo-
raan oman toimivaltansa käytöllä antamaan sisältöä perustuslainsään-
nöksille.

Yhä selvemmin painottuu nykyisin se, ettei perustuslainsäädännön
käyttäminen tai soveltaminen kuulu vain valtionorgaanille. Perustus-
laki avaa erilaisia mahdollisuuksia tuomioistuimille ja muillekin viran-
omaisille perustuslainsäädännön käyttämiseen, aina suorasta sovelta-
misesta noiden säännösten käyttämiseen tulkinraperusteena. Tällaisissa
tilanteissa eduskunnan perustuslakiviittauksen lausuntoihin sisältyvillä

kannanotoilla on vaikutusta tuomioistuinten ja muiden viranomaisten perustuslain tulkintoihin.

Oikeudelliset tulkintaongelmat nousevat yleisimmin säädöstehtäviin säilyvien sanojen ja ilmausten rakenteista, epätäydellisyydestä ja moniselitteisyydestä (syntaktiset ja semantiset ongelmat). Tulkitsija saattaa myös joutua valitsemaan kahden tai useamman tapaukseen soveltuvan normin joukosta sen, mitä hän oikeudellisiin perusteisiin haluaa käyttää (loogiset ongelmat). Kaikki tämä koskee myös perustuslain tulkintaa, vaikka siinä on erityispiirteitä, joita ei voida sivuuttaa.

Perustuslainsäännösten abstraktiotaso on yleensä varsin korkea, minkä vuoksi monet niistä jättävät tavallista enemmän tulkinnanvaraa. Niiden tulkinnalla on usein läheinen yhteys perimmäisiin yhteiskunnallisiin arvoihin, jotka koskevat keskustelun ja politiikan todellisuuteen.

Perustuslakia käytettäessä tai sovellettaessa sitä ei välttämättä tulkita niin kuin mitä tahansa säädöstä. Perustuslain tulkintasäännöissä on ehkä sellaisia, jotka eivät käy muille oikeudenalaille tai jotka erityisissä perustuslakikysymyksissä kysymyksen laadun mukaan vaihtelevat.

Ensisijainen valtiosääntöinen oikeuslähde on perustuslain teksti. Sanaomun tulkinnassa joudutaan, oikeudellisesta ongelmasta riippuen, antamaan merkityksisältö yksiräiselle sanalle, virkkeelle tai useiden virkkeiden muodostamalle kokonaisuudelle. Siinä voidaan hakea sanojen merkitystä kielellisessä yhteydessä kielioopin sääntöjen mukaan. Ehkä useammin on kuitenkin käsitellä systemaattinen tulkinta: etsitään sanojen, lauseiden ja virkkeiden merkitystä koko perustuslain muodostamassa kokonaisuudessa tai jopa koko oikeusjärjestyksen puitteissa ottaen samalla huomioon se systemaattinen kehikko, mikä valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa tulkintatilanteita varten on tuotettu.

Tulkinnan lähtökohdana on kokonaisuuslähtöisyys: tulkinnan tulee nousta koko perustuslain pohjalta. Perustuslaki sisältää perussäännösten yksilön asemasta, mutta se järjestää myös yhteisön elämää, vieläpä tavalla, jonka ajattelun välillisesti koituvan jokaisen yksilönkin hyväksi. Vastaavasti yksilön asemaa koskevien perusratkaisujen ajatellaan toimivan myös yhteisön hyväksi. Perustuslain tulkinnassa pitää löytää tasapainotilan, jossa tällainen kaksinaisuus toteutuu. On vaikea löytää sellaista julkista toimivallan käyttötillannetta, jossa perusoikeusaspekti ei jotenkin olisi mukana. Toisaalta valtiosääntöä ei tule katsoa vain perusoikeuslainsin läpi, eikä kaikkia valtiosääntöongelmia palauttaa pääpainoisesti

perusoikeusongelmiksi: ihminen elää yhteisössä eikä yksin. Demokratia on yhtä paljon valtiollisten laitosten kuin perusoikeuksien varassa, ja perusoikeudet toteutuvat vain demokraattisessa oikeusvaltiossa. Lisäksi on huomattava, että valtiollisia laitoksia ja perusoikeuksia koskevaa normitointa tulkitaan usein yhteydessä Euroopan unionin tai Euroopan ihmisoikeusopimuksen normistojen kanssa: valtiosääntöjärjestelmään on tullut pluralistisia piirteitä sen kansainvälisyyden myötä, ja erilaiset normistot ovat keskenään toiminnallisissa vuorovaikutuksissa.

Vuoden 2000 perustuslakia kirjoitettaessa oli komiteavaiheesta saakka lähtökohdana, etteivät perustuslain lukujen eivätkä pykälien otsikot kuulu varsinaiseen säädöstehtäviin oikeuslähteen mielessä: Otsikot on kirjoitettu pelkästään helpottamaan tekstiin tutustumista, antamaan tietoa sen rakenteesta ja siitä, millaisia asioita siinä käsitellään. Perustuslakitekstin otsikoille ei tule antaa mitään normatiivista merkitystä.

Kun perustuslakiteksti on yleensä laadittu korkealle abstraktiotasolle, se on vain harvassa kohtaa yksiselitteistä. Useimmiten joudutaan perustuslain tulkinnassa turvautumaan säädöstehtäviin ohella muihin oikeuslähdeisiin (tulkintaperusteisiin). Perustuslainsääntäjän tarkoituksena on toissijaisista oikeuslähteistä keskeisellä sijalla. Tämä koskee erityisesti niin kutsuttua avointa tulkintatilannetta eli tilannetta, jossa ei ole vielä kehittynyt asianomaista säännöstä koskevaa käytäntöä.

Perustuslainsääntäjän tarkoitusta etsitään lainsäädäntöhistoriasta, tarkemmin sanottuna lainvalmisteluinformaatiosta. Tässä yhteydessä puhutaan historiallisesta tulkinnasta, vaikka kysymys saattaakin olla hyvin läheisestä historiasta. Lainvalmisteluinformaatioon, esitöihin sanan laajassa mielessä, kuuluvat perustuslain varsinaiset esityöt (lainvalmistelussa syntyneet asiakirjat) sekä eduskunta-aineisto (perustuslakia koskevan esityksen eduskuntakäsittelyssä syntyneet asiakirjat). Hallituksen esityksen perusteluosaa ja eduskunta-aineistoon viitataan myös yhteisnimityksellä ”sääntämisperustelut”.

Saattaa tietenkin osoittautua ongelmalliseksi, kuka tai ketkä kulloinkin on katsottava lainsääntäjäksi, jonka tarkoitusta etsitään, ja pyrittäänkö lainsääntäjän tarkoitus ylipäänsä saamaan selville. Pohjoismaisesta demokraattikäsityksestä ja kansanvallan ideasta voi johtaa seuraavan säännön: mitä lähempänä jokin aineisto on eduskunnan päätöksentekoa, sitä vahvempi asema sillä pitää olla lainsääntäjän tarkoituksen tulkinnassa. Näin ollen valiokuntien tuottamat asiakirjat (mietinnöt, lausunnot) ovat

kin on tosin orettava huomioon, että muuttuneesta säädosympäristöstä saattaa asianomaiselle säännökselle avautua tulkinnan muutoksen mahdollisuus tai vaatimus. Tämä koskee oikeustilaa myös vuoden 2012 osittaisuudistuksen jälkeen; sekin on muuttanut perustuslakien aiemmilta ajoilta periytyneen säännösaineiston säädosympäristöä.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistusta valmisteltaessa käytettiin runsaasti hyväksi *kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia* ja uudistuksen perusteluissa viitattiin kansainvälisten valvontaorganien ihmisoikeusvalitusten johdosta tekemiin ratkaisuihin. Siihen nähden nämä ratkaisut ovat edelleen käytettävissä oikeuslähteenä perustuslain perusoikeussäännöstä tulkittaessa. Tässäkin on tosin oltava varuillaan, koska perusoikeuksien ja lainkäytön kannalta tärkeä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin usein kehittää tulkintojaan dynaamisesti ja aiempaa käytäntöään muuttaen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoista ja *valtioneuvosten käytännöstä* on kertynyt runsaassa kymmenessä vuodessa esittäviä täydentäviä aineistoja perustuslain tulkinnan pohjaksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnot tosin pääasiassa keskittyvät suhteellisen harvojen perustuslainkohtien tulkintaan. Toisaalta vuoden 2012 uudistuksessa näkyy eräiltä osin reaktioidellisten kymmenen vuoden aikana syntyneeseen organikäytäntöön.

Entä mikä rooli on perustuslakivaliokunnan aikaisemmalla tulkintakäytännöllä? Eräissä kohdissa vuoden 2000 perustuslain esittäjä osoitti, että siihen mennessä vakintunutta tulkintakäytäntöä oli tarkoitettu seurata vastakin. Tämä koski erityisesti perusoikeuslupaa, koska vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen sisältö siirrettiin sellaisenaan perustuslakiin. Vuoden 1995 osauudistuksen perusteluissa taas oli samoilta osin viitattu pyrkimykseen pysyä sitä aikaisemmassa tulkintakäytännössä, esimerkiksi omaisuuden turvan kohdalla. Tämä merkitsee, että joiltakin osin tulkintajana pitää palata vanhoihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Niiden käyttöön on kuitenkin asennoiduttava varovasti, koska niiden ja nykyhetken välillä on jo kolme perustuslaillisen säädosympäristön muutosta.

Kaikki vuoden 2000 perustuslakiuudistusta edeltävä *oikeuskirjallisuus*, sikäli kuin siinä oli ollut tarkoitusta esittää voimassa olevan valtiosääntöoikeuden sisältöä, tuli uudistuksen takia osin epäluotettavaksi. Asialla on kuitenkin myös toinen puoli. Vuoden 2000 perustuslakia ei laadittu doktoriin tyhjässä tilassa. Perustuslaki kirjoitettiin pitkälti niiden yleisten oppien varassa, jotka noihin aikoihin olivat valtiosääntöoikeustieteessä

yleensä arvokkain aineisto, mikäli niissä kosketeillaan tulkinnanvaraiseksi osoittautunutta ongelmaa. Valiokunta ei kuitenkaan yleensä toista hallituksen esityksen perusteluja, ja hallituksen esityksen perustelujen katsotaankin täydentävän valiokunnan esittämiä perusteluja, elleivät ne ole ristiriidassa valiokunnan esittämän kanssa tai ellei valiokunta niitä nimenomaan kiistä. ”Perusteluilla säätäminen” on usein varsin tietoista toimintaa: kaikkea ei haluta kirjoittaa perustuslain tekstiin, mutta tulkinnan ja soveltamisen suunta halutaan lainsäädäntövaiheessa kuitenkin kirjoittaa näkyviin suhteellisen selvällä ja sitovalla tavalla.

Vuoden 2000 perustuslain osalta perustuslainsäätäjän tarkoitus on ensi sijassa luettavissa perustuslakivaliokunnan mietinnöstä 10/1998 vp. Toissijaisesti on orettava huomioon hallituksen esitykseen 1/1998 sisältyvät perustelut niiltä osin, kuin ne eivät ole ristiriidassa perustuslakivaliokunnan mietinnön kanssa. Perustuslakivaliokunta muutti monessa kohtaa hallituksen ehdottamaa perustuslakitekstiä. Joissakin kohdoin perustuslakivaliokunta – itse säädöstekstiä muuttamatta – asetti perusteluissa eri linjoille hallituksen esityksen kanssa. Muutosten perustelut ovat lähinnä *perustuslakivaliokunnan mietinnössä*, mutta lisäperusteluja niille saattaa löytää etenkin ulkoasiainvaliokunnan ja lakivaliokunnan perustuslakivaliokunnalle antamista lausunnoista.¹⁰ Tämän aineiston kanssa rinnakkaisen ja täydentävän aineiston muodostavat eräät sitä tuoreemmat asiakirjat: perustuslakivaliokunnan mietintö 9/2010 ja hallituksen esitys 60/2010 vp.

Vuoden 2000 uudistuksen perusteluissa, niin hallituksen esityksessä kuin eduskunnassa syntyneissä asiakirjoissa, jätettiin sivummalle niiden kohtien perustelu, joissa perustuslakiin siirrettiin jo voimassa olevaa säännösainesta. Perusteluissa kiinnitettiin päähuomio niihin kohtiin, joissa perustuslaki tuli asiallisesti muuttamaan vanhoihin perustuslakeihin pohjannutta oikeustilaa. Perustelut eivät siten tasapainoisesti kattaneet perustuslain koko tekstiä. Tähän nähden on oikeurettua perustuslain tulkinnassa käyttää myös vuosina 1980- ja 1990-luvulla toimeenpantujen osauudistusten perusteluja, lähinnä hallituksen esityksiin sekä perustuslakivaliokunnan mietintöihin sisältyviä. Näin on erityisesti niissä tapauksissa, joissa niihin viitattiin kokonaisuudistuksen perusteluissa.¹¹ Niissä

10 Ks. UaVL 6/1998 vp. ja LaVL 9/1998 vp.

11 Tällaisiin tapauksiin on jäljempänä viitattua asiaanomaisissa yhteyksissä.

vallitsevia ja hyväksytyjä. Tämä lisää vanhan kirjallisuuden käyttökelpoisuutta, koska oikeudenalain yleiset opit tavallisesti muuttuvat hitaammin kuin alaa koskevat säädökset (tämä on orettu huomioon myös tämän teoksen ”kirjallisuutta” -osastoissa). Toisaalta perustuslain kokonaisuudistus oli niin laajavaikutuksinen lainsäädäntötoimi, ettei se jättänyt valtiosääntöoikeuden yleisiä oppejakaan koskemattomiksi. Toinen niihin vaikuttava tekijä on jäsenyys Euroopan unionissa: jäseneksi liittyminen ja myöhemmät muutokset unionin järjestysmuodossa ovat suoraan heijastuneet Suomen valtiosääntöön. Sama vaikutus on ollut pienemmässä mitrakaavassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön vähittäisellä muuntumisella.

2.4 Oikeussääntöjen hierarkia

2.4.1 HIERARKIA IDEEAALIMALLINA

Valtiosääntöoikeuden keskeisiin oppirakennelmiin kuuluu oppi oikeussääntöjen hierarkiasia: oikeussäännöt asetetaan niiden keskinäistä arvojärjestystä kuvastavalle portaitkolle. Perustuslaki saa siinä sijoittelussa korkean aseman.

Valtiosuvereenisuuden periaatteeseen sisältyy ajatus, että koiko oikeusjärjestys nousee yhdestä lähteenä, suvereenin tahdosta. Oikeussääntöjen hierarkiaa koskevan opin päätehtävistä toinen on pelastaa suvereenisuuseriaatteen edellyttämä oikeusjärjestyksen ykseys. Toinen on teoreettisen perustan huominen perustuslain määrävälle asemalle koko oikeusjärjestyksen ja kaiken julkisen toiminnan piirissä.

Hierarkiaoppi on monikäyttöinen: sillä on tehtävänsä myös sekä demokraatioperiaatteen että oikeusvaltioperiaatteen toteuttamisessa. Käytännössä se auttaa hahmottamaan esimerkiksi seuraavia seikkoja:

1. minkä tasoilla säädöksellä tietyistä yhteiskunnallisista ilmiöistä on säädettävä;
2. missä järjestyksessä tietty säädös voidaan kumota ja muuttaa;
3. miten perustellaan, että tietty julkista valtaa käyttävä organisaatio voi antaa sitoviksi tulevia oikeussääntöjä.

KY-IM-SÄ
20-01-12

Hierarkiaoppi sisältää oikeastaan ideaalimallin, joka tuskin missään oikeusjärjestelmässä toteutuu sellaisena kuin se tässä on teoreettisena rakennelmana pääpiirteittäin hahmoteltu. Tämä pitää paikkansa myös Suomen oikeusjärjestelmässä. Silti opilla on eri valtioissa huomattavia sovellutuksia, ja myös suomalaisia oikeusilmiöitä on hyödyllistä jäsentää sen pohjalta, vaikkei se kirkkasta asetukaan kaikkeen niiden ilmiöiden moninaisuuteen. Opin keskeinen ajatus ei ole ristiriidassa demokraatioperiaatteen kanssa, joskin opin sovellunusten ja tämän periaatteen kesken voi syntyä jännitteitä.

Perusoivallus hierarkiaopin kehittyessä oli itävaltalaisen oikeustieteilijän ADOLF MERKLIN (”Das Recht im Lichte seiner Anwendung”, 1917): oikeus sääntele omaa tuottamistaan. Oikeussääntöjen tuottaminenkin on oikeudellinen ilmiö. Jos hyväksytään se ajatus, että myös lain säätäminen on lainalaista toimintaa, täytyy olla säännöt siitä, kuka tuottaa oikeussääntöjä ja kuinka niitä tuotetaan. Oikeudella on aina kahdet kasvot: oikeuden tuottamisen toimi on samalla aina oikeuden soveltamista tai käyttämistä.

Toinen itävaltalainen oikeustieteilijä, HANS KELSEN (”Allgemeine Staatslehre”, 1925) kehitti MERKLIN idean oikeusnormien hierarkiaa koskevaksi opiksi. Oikeussääntöjen tuottamista määrävien normien ja näiden normien mukaan tuotettujen normien suhde voidaan kuvata hierarkiseksi: tuottamista määrävä normi on ylempi, määrävien mukaan tuotettu normi alempi. Oikeusjärjestys on esitettävissä porrastettuna järjestelmänä. Sen ykseys on siinä, että minkä tahansa normin tuottaminen ja siten myös tämän normin voimassaolo on aina palautettavissa toiseen, sitä ylempään normiin, jonka voimassaolo taas on palautettavissa kolmanteen, sitä ylempään normiin (ja niin edelleen), viime kädessä aina perustuslaissa oleviin toimivaltasäännöksiin. Ylempi normi määrää alemman tuottamistavan ja jossain määrin sen sisältöäkin. Alemman normin tulee olla ylempään normin mukainen: sen tulee olla tuotettu ylempään normin edellyttämällä tavalla ja vastata ylempään normin asettamia sisällöllisiä vaatimuksia.

Valta oikeussääntöön asettamiseen on suomalaisen (kin) doktriinin mukaan johdettava viime kädessä perustuslaista. Vastaavasti oikeussääntöön voimassaolo on voitava suoraan tai välillisesti (lähinnä ylempään normin kautta) palauttaa perustuslakiin. Eduskunnan lainsäädäntötoimivalta johtuu oikeudellisesti suoraan perustuslaista, jossa on eduskuntalain oikeusperusta.

Ankarasti ottaen kaikkien Suomessa nykyisin voimassa olevien lakien voimassaoloperuste tulisi siten johtaa vuoden 2000 perustuslaista. Todelisuudessa vaatimus ei ole näin jyrkkä. Suomen oikeusjärjestelmässä on noudatettu pääsääntönä yli sadan vuoden ajan, että aikanaan oikeassa järjestyksessä annettu lainsäädäntö jää voimaan, vaikka lainsäädäntötoimivallassa ja -järjestyksessä toteutettaisiin muutoksia. Vuoden 2000 perustuslain voimaantullessa jäivät voimaan kaikki vuoden 1919 hallitusmuodon ja vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen voimassa ollessa ja näiden säädösten nojalla annetut lait. Tämä ilmentää valtiosääntöoikeudelle tyyppillistä sääntelyn historiallista kerroksisuutta ja jatkuvuutta. Vuoden 2000 perustuslain voimaantulo ei siis aiheuttanut sitä, että vuoden 1919 hallitusmuodon ja vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen voimassa ollessa ja näiden säädösten nojalla annetut säädökset olisivat lakianneet olemasta voimassa.

Jatkuvasti voimassa olevina pidetään jopa eräitä sellaisia säädöksiä tai niiden osia, joita yksikään nykyisin elävä valtiovain jäs en ei edustajiensa välityksellä ole ollut hyväksymässä. Nuo säädökset katsotaan sitoviksi ensi sijassa sen tähden, että ne ovat osa muodollista oikeusjärjestystä (pätevyys) ja sen toiminnallista kokonaisuutta (tehokkuus), mikä ajatus ei kylläkään aivan hyvin sovi yhteen demokratiaperiaatteen kanssa. Tuolaisten hyvin vanhojenkin säännösten jatkuva voimassaolo voidaan perlastaa olettamalla perustuslakiin oikeusohje, jota sinä ei nimenomaisena esiinny: säännös on voimassa ja sitoo sätämisaikakohtaansa katsomatta, kunhan säädös, johon se sisältyy, vain on hyväksytty siinä järjestyksessä, mikä sen hyväksymisen aikaan oli lain säätämisestä voimassa, ja sitä ei ole myöhemmin syrjäytetty laillisessa järjestyksessä annetulla säännöllä tai se ei ole syrjäytynyt pitkäaikaisen käyttämättömyyden takia. Syrjäytyminen saattaa tulla näkyviin ja todettavaksi vasta soveltamistilanteissa.

Lain voimassaolo ei siis lakkaa, vaikka sen säätämisaikana voimassa ollut perustuslaki kumottaisiin tai sen muuttamisnormisto muutettaisiin tai kumottaisiin.

Delegoidun lainsäädännön (ks. jäljempänä 3.6.9) ensikätinen oikeusperusta taas on valtuutuksen sisältävässä laissa ja viimekätinen perustuslaissa. Deletoitu lainsäädäntö lakkaa eo ipso, itsestään, olemasta voimassa, kun sen ensikätinen voimassaoloperuste, valtuuttava laki, lakkaa olemasta voimassa. Hierarkkinen järjestelmä muodostaa tällä tavoin kellollisten oikeusperusteiden ketjun. Siuhen on vaikea kytkeä - syste-

matikkaa rikkomatta - muualta kuin ketjusta itsestään johtuvia lisärentkaita kuten esimerkiksi EU-oikeutta.

Hierarkiaoppi näkyy oikeusjärjestelmässä kahdessa pääsuunnassa: oikeussääntöjen tuottamisen ja oikeussääntöjen soveltamisen yhteydessä. Kysymys on yhtiäältä säädösvalian käyttäjän ja toisaalta lainkäyttäjän toimivallasta.

2.4.2 HIERARKIA SÄÄTAMISTILANTEISSA

Oikeussääntöjä asetettaessa yleisenä lähtökohrana on se periaate, että myöhemmin säädetyllä lailla syrjäytetään aikaisemmin säädetty laki (*lex posterior derogat legi priori*). Ajan kuluminen oikeussäännön antamisesta toisen samaa asiaa sääntelevän oikeussäännön antamiseen on perustana näiden kahden oikeussäännön keskinäisen suhteen arvioinnille. Tämä niin sanottu *lex posterior* (eli myöhemmän lain) -periaate palvelee viime kädessä sekä lainsäädäntä- että lainsoveltamistilanteiden tarpeita. Periaate on helpposti johdettavissa lähinnä siitä päätelmästä, ettei eduskunnalla ole täyttä lainsäädäntötoimivaltaa, ellei se voi syrjäyttää eli *derogoida* itse aiemmin hyväksymiään oikeussääntöjä, toisin sanoen vaikuttaa siihen, että sääntö lakkaa olemasta voimassa kokonaan tai alkuperäisessä muodossaan.

Oikeussääntö voidaan syrjäyttää (*derogoida*) vaihtelevin tavoin: kumomalla säädös, johon se sisältyy, tai muuttamalla tällaista säädöstä suoraan tai välillisesti. *Kumoaminen* toteutetaan nimenomaisella säännöksellä, jossa kumottava säädös/säädöksen kohta mainitaan ("tällä lailla kumotaan xyz-laki/xyz-lain n-pykälä") tai johon sisältyy yleisluontoisempi sääntely ("tällä lailla kumotaan kaikki tämän lain kanssa ristiriidassa olevat säännökset"). *Muuttaminen*kin voi olla *nimenomaisista*: vanha oikeussääntö korvataan uudella ("eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan xyz-lain n-pykälä näin kuuluvaksi") tai *välillisistä*. Jälkimmäisessä tapauksessa muutos, kuten yleisluontoisen kumoamissäännöksenkin vaikutus, todennetaan usein vasta soveltamistilanteessa. Jos aiempi säädös (siuhen sisältyvä oikeussääntö) on ristiriidassa myöhemmän kanssa, tuomioistuim toteaa, että sen on sovellettava myöhempää säädöstä, koska tämä on muuttanut aikaisempaa säädöstä (usein tuomioistuim näiden suhdetta toteamatta vain soveltaa myöhempää).

Oikeussääntöjen hierarkiasta aiheutuu kuitenkin kavennuksia *lex posterior* -periaatteen pohjalta ymmärrettyyn säädösvaltaan.

saadoksen
kumoaminen
tai muuttami-
nen

lex
posterior
derogat
legi
priori

mistilanteissa poikkeuslaki, jota voi muuttaa tavallisella lailla, jos muutos ei käsitä entistä laajempaa tai entiseen verrattuna uudenlaista poikkeusta perustuslakiin (niin sanottu aukorteoria).

Asetusta on vanhaan pidetty lakia alemmanasteisena säädböksenä. Jos asetus annetaan suoraan perustuslain nojalla, mikä jossain harvoissa tapauksissa on mahdollista, sillä ei voi muuttaa lakia. Valtuuttavan lain nojalla annettujen asetusten osalta asia on mutkikkaampi. Periaatteessa täytyy katsoa, että delegoidulla lainsäädännöllä voidaan syrjäyttää eduskuntalaissa oleva sääntely ja jopa perustuslaissa oleva sääntely, jos valtuutus on annettu poikkeuslailla. Jos perustuslain delegoinnille asetamat rajoitukset ylitetään, edellytetään valtuuttavalta lailta aina poikkeuslain muotoa. Sitä paitsi asetuksenantajan tai muun vastaavan säädösvalan käyttäjän tulee pysyä aina valtuutuksen rajoissa.

Perustuslaissa ei ole säännöksiä asetusten keskinäisestä hierarkiasta. Valtuutuksen nojalla annettujen asetusten suhteet joudutaan arvioimaan viime kädessä selvittämällä asetusten antamiseen valtuuttavaa säädöserustaa ja asetusten sisällön pysymistä valtuuttavien lainkohtien rajoissa sekä valtuutusten keskinäisiä suhteita.¹²

Sääntämisvaiheessa, säädböksiä valmisteltaessa, käsiteltäessä ja annettaessa, toteutettavaa valvontaa, joka tarkoittaa oikeusääntöjen keskinäisen hierarkian ylläpitämistä, tarkastellaan jäljempänä tämän teoksen 4.3.2 jaksossa.

2.4.3 HIERARKIA SOVELTAMISTILANTEISSA

Mikäli konkreettissa soveltamistilanteessa samaan tapaukseen näyttää soveltuvan kaksi säännöstä, jotka ovat keskenään ristiriitaisia ja hierarkisesti samanaasteisia (molemmat esimerkiksi tavallisen lain säännöksiä), ohjausta haetaan lähinnä *lex posterior* -periaatteesta: kumpi säännöksistä on nullin voimaan myöhemmin. Myöhemmän lain periaatteen voi tosin sivuuttaa *lex specialis* -periaate: myöhemmän, mutta kattavuudeltaan ja sanalliselta ilmaisuultaan yleisluontoisen säännöksen sijasta on sovellettavaksi valittava tätä aikaisempi, tietynlaista erityistilannetta nimenomaisesti ja selvästi tarkoittava säännös. Tulkinna ensisijaisena lähtö-

12 PeVM 10/1998 vp., s. 32.

Oikeusääntöjen hierarkiaa sääntämistilanteissa ilmaisee yleisimmän lain periaate, jota kuvataan perinteisesti latinankielisellä oppilauseella: *lex superior derogat legi inferiori* eli hierarkisesti ylempi laki syrjäyttää hierarkisesti alemman lain. Sääntämistilanteissa yleisimmän lain periaate sääntömuukaisesti sivuuttaa myöhemmän lain periaatteen. Seurauksena on, ettei kaikilla oikeusääntäjillä tuottavilla tahoilla ole valtaa muuttaa kaikkia oikeusääntöjä, ainakaan samoin ehdoin kuin normaalitytapauksissa säädös-kompetenssia käytettäessä. Eduskunnan asema on tässä valtiosääntöisessä oppirakennelmassa keskeinen: tämä orgaani ja vain se käyttää kansallisissa kehyksissä ylintä valtaa tuottaa oikeusääntöjä.

Vaikka perustuslain ja tavallisen lain säätäminen kuuluu samalle orgaanille, viime kädessä eduskunnalle yksin, ei perustuslakia voi muuttaa tavallisella lailla, koska perustuslain säätämisyjärjestys on toinen kuin yleinen lainsäätämisyjärjestys. *Lex posterior* -periaate ei sääntämisvaiheessa päde perustuslain ja myöhemmän lain suhteeseen. Perustuslakia muutetaan ensi sijassa toisella perustuslailla. Sitä muutetaan epäsuorasti myös poikkeuslailla, joka hyväksytään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tai suverenisuutta rajoittavalla tavallisella lailla, joka hyväksytään 2/3-enemmistöllä.

Esitryöstä syistä perustuslaki vaikuttaa sisällöllisesti kaikkiin muihin asetettaviin oikeusääntöihin. Esimerkiksi perusoikeuksien rajoittava ja ohjaava vaikutus lakeja säädettäessä pohjaa perustuslain säädöshierarkiaseen asemaan ja *lex superior* -periaatteen. Sitä valvontakoneistoa, joka eduskuntaan on järjestetty käsitteillä olevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden tarkastamiseksi ja jonka keskeisenä toimijana on eduskunnan perustuslakivaliokunta, käsittelemme jäljempänä.

Suoran säännöksen (PeL 131§) mukaan nykyinen perustuslaki kumosi kaikki neljä vanhempaa perustuslakia. Juridis-teknisesti perustuslaki on myöhempi laki (*lex posterior*) kaikkiin sitä ennen annettuihin säädböksiin nähden, ja tähän nähden sen voisi katsoa muuttaneen kaikki sen kanssa ristiriidassa olevat säädbökset, ellei esimerkiksi erityislain (*lex specialis*) erustajaa koskevasta periaatteesta jorain muuta johtuisi.

Pääsääntönä on, että tavallista lakia muutetaan toisella lailla. Sitä voidaan suoraan muuttaa myös perustuslailla: kun perustuslainsäätäjällä on tavallisen lain tuottamiskompetenssi ja valta säätää ne ehdot, jotka määräävät minkä sisällön tavallinen laki saa, perustuslainsäätäjä voi suoraan kin puurtua tavallisen lain sisältöön. Tavalliseen lakiin rinnastuu muutta-

kohtana on silloin lainsäätäjän tarkoitus: myöhemmän lain säätäjä ei ole tarkoitannutkaan sitä vanhemman erityissäännöksen kumoamista.

Jos toinen noista kahdesta keskenään ristiriitaisesta säännöksestä on perustuslainsäännös, hierarkkinen asetelma muodostuu erilaiseksi sen mukaan, kumpi noista kahdesta on myöhäisempi.

Periaatteessa nykyinen perustuslaki on myöhempi laki (*lex posterior*) kaikkiin sitä ennen annettuihin säädöksiin nähden. Tämän vuoksi sen voisi katsoa aiheuttaneen muutoksia kaikkiin sen kanssa ristiriidassa oleviin säädöksiin, ellei esimerkiksi *lex specialis* -periaatteesta jotain muuta johduisi. Tällaisen oikeusvaikutuksen institutionaaliseksi tueksi ei itse asiassa kaivattaisi mitään erityistä perustuslainsäätelyä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kuitenkin asettui vuoden 2000 perustuslakia säädettäessä sille kannalle, että *lex posterior* asetelmassa perustuslain ja lain ristiriidat on hoidettava pikemminkin lainsäädäntötoimin kuin lainkäytöllä, siis hyväksymällä tarpeelliset muutokset tavallisiin lakeihin.¹³ Tällaisiin toimiin ryhdyttiinkin, vaikka riittävää tietoa ole siitä, kuinka tarkoin ristiriidat on pystytty säädosmuutoksin poistamaan.

Ongelmat syntyvät vasta, kun myöhemmin annettu alemmanasteinen säännös näyttää olevan ristiriidassa aiemmin annetun ylempinasteisen säännöksen kanssa. Miten siis on asennoituttava esimerkiksi vuoden 2000 perustuslain ja sitä myöhemmän tavallisen lain väliseen ristiriitaan?

Perustuslain 106 § antaa perustuslain ja lain suhteesta yleisen ohjeen: soveltamistilanteessa *lex posterior* -periaatteen sivuuttaa *lex superior* -periaate: tuomioistuimen on tiettyjen ehtojen toteutuessa annettava soveltamistilanteessa *et ius* ja eduskuntalakiin sisältyvän oikeussäännön sijasta sitä aikaisemmin annettua perustuslain (eli hierarkkisesti korkeamman lain) säännökselle. Sääntö on kuitenkin sovellettavissa vain monin tavoin, jotka suurelta osalta ovat yhteydessä ennakkollisen säädösvalvon-tajärjestelmän kehyydessä tapauksittain tehtyihin oikeudellisiin arvioin-teihin. Kysymystä käsitellään yksityiskohtaisesti jäljempänä 4.3 luvussa.

13 PeVM 10/1998 vp., s. 23.

2.5 Hierarkkiasta verkostoihin: oikeusjärjestelmien keskinäiset suhteet

2.5.1 OIKEUS SYSTEMITEORIASSA

Edellä on käsitelty kansallisen oikeusjärjestyksen normien kesken valitsevaa hierarkkiata. Oppi oikeusääntöjen hierarkiasta joutuu koetukselle, kun tarkastellaan Suomen kansallisen oikeusjärjestyksen suhdetta kansainväliseen oikeuteen ja Euroopan unionin normistoon. Ahvenanmaan maakunnan itsehallintonomiston suhde valtakunnan normistoon ei sekään ole täysin klassisen hierarkiopin mukaan otettavissa haltuun. Kansallisen oikeusjärjestyksen sisäpuolellakin, silloin kun soveltamistapauksissa käytetään perustuslainsäätöstä tulkintaperusteena, saattaa olla luontevampaa hierarkkisten näkökohtien sijasta vedota esimerkiksi perustuslain hajautuneeseen oikeusvaikutukseen.

Toiselta puolen tosiasia on, että eri perustoilta nousevat oikeusjärjestykset ovat kansallisessa oikeudenkäyttöpiirissä keskenään toiminnallisissa yhteydessä. Oikeudellista vuorovaikutusta kansallisen oikeuden, kansainvälisen oikeuden ja unionioikeuden kesken on vaikea ahtaa hierarkiopin kaavaan, mutta vuorovaikutus toimii kuitenkin ja toimii niinkin pitkälle, että – ainakin tapauksittain – kansallisen perustuslain oikeusvaikutusta voi käytännössä esimerkiksi suoraan rajoittaa perustuslain rinnalle asettuvan tai sen yläpuolelle pyrkivän kansainvälisen oikeuden velvoitteen vaikutus.

Eri oikeusjärjestysten tai oikeusjärjestelmien toiminnallista yhteyttä saatetaan kuvata oikeudelliseksi kuulosrakenteeksi tai oikeuden verkostoitumiseksi: kudoksilla on erilaisia kosketuspintoja ja tarttumakohtia tai verkon solmukohdat ovat verkon kautta yhteydessä keskenään ja vaikuttavat monienkin välitysten kautta toinen toisiinsa. Vaikutuksen tulos ei määrydy (ainakaan yksinomaan) hierarkkisten suhteiden pohjalta vaan (myös) verkon tuottamien keskinäisten kosketusten tai yhteyksien kautta – sekä usein ulkoistenkin ei-oikeudellisten seikkojen mukaan.

Johtoa tuollaiseen tarkasteluun tarjoavat saksalaisten NIKLAS LÜHMANNIN (esimerkiksi "Legitimation durch Verfahren", 1969) ja GÜNTER HERTEUBNERIN (esimerkiksi "Recht als autopoietisches System", 1989) sosiologispohjaiset kehittelyt oikeuden systeemiteoriasta. Tosin tämä teoria

oli alun perin tarkoitettu kuvaamaan yksinomaan kansallisvaltion suljettua oikeusjärjestelmää.

Systeemitteoria ei ole luonteeltaan normatiivinen. Se on teoretisoiva erittely siitä, mitä oikeus on, mikä on oikeuden paikka yhteiskunnassa, mitä oikeudelle tosiasiaa tapahtuu, miten se syntyy ja miten se muuttuu.

Systeemitteoria ei palauta oikeuden ykseyttä enemmän tai vähemmän ahtaaseen tekstiyhteyteen, hierarkkiseen yläältä alas rakennettuun normitasomalliin, jossa tarkasti erotetaan toisistaan ”yleinen” (säädos) ja ”erityinen” (yksittäistapausta koskeva ratkaisu). Systeemitteoria näkee oikeuden ykseyden siinä, että oikeus on keskinäisen vuorovaikutuksen alaisen toimintajärjestelmä. Oikeusjärjestelmä kapeammassa mielessä koostuu oikeudellisista toimista. Jokainen toimi, joka tuottaa oikeusvaikutuksia ja siten muuttaa oikeustilaa (olkoon tällainen toimi abstraktinen/yleinen sääntö tai yksittäistoiimi), on oikeudellinen toimi, kuten esimerkiksi laki, tuomio, sopimus, hallintotoimi ja testamentti. Normin soveltaminen on aina refleksiivistä normin tuottamista.

Oikeusjärjestelmän keskuksessa ovat *ratkaisupakkonsa* takia tuomioistuimet ratkaisuneen, ja systeemin ulkolaidalla toteutetaan – lainsäädännön, sopimusten, oikeusdogmatiikan ja oikeusteorian väliryöksellä – oikeusjärjestelmän rakenteelliset kytkennät muihin yhteiskunnan alajärjestelmiin (politiikka, talous, talous, tiede, kasvatustieteet, uskonto).

Oikeuden voimassaolo samastuu lainsäädäntöaktin ja lainkäyttöaktin vaihtelevan keskinäisen vuorovaikutussuhteen kulloiseenkin tilaan. Oikeuden hyväksyntään eli legitimointiin tarvittava yhteisymmärrys voidaan saavuttaa *operatiivisen kytkennän* kautta: politiikka tai talous kytketty oikeuteen siten, että oikeustila suoraan muuttuu, mutta tällaisen kytkennän jälkeen ei oikeutta ole enää mahdollista erottaa oikeudesta. *Rakenteellisessa kytkennässä* taas rajoitetaan yhteiskunnallisten ympäristöjen eli yhteiskunnan muiden alajärjestelmien vaikutusta: oikeus, politiikka ja talous pidetään riittävän erillään toisistaan. Oikeuden demokraattinen legitimaatio kuuluu politiikan alajärjestelmään, ja politiikan vaikutus oikeusjärjestelmään ohjautuu ensi sijassa perustuslain ja siihen sisältyvien menettelysääntöjen kautta. Oikeusjärjestelmistä ei ole syytä torjua kokonaan hierarkian vaikutusta, mutta senkin vahvuus vaihtelee oikeudellisten toimien keskinäisuuhteiden mukaan. Demokraattisen hyväksyntä oikeuden taustaoletuksena jää systeemitteoriassa kaikki-

aan merkittävästi vähäisemmälle osuudelle kuin hierarkiaan nojaavassa oppirakennelmassa.¹⁴

Systeemitteorian pohjalta on hyödyllistä tarkastella esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen vaikutusta ihmisoikeusyleis-sopimukseen liittyneissä valtioissa ja Euroopan unionin tuomioistuimessa tai sitä keskusteltua, mitä unionin omissa ja unionin eräiden jäsenvaltioiden tuomioistuimissa tai eurooppalaisten lainoppineiden keskuudessa on käyty ja käydään EU-oikeuden ensisijasta jäsenvaltioiden lainkäytössä. Kun puhutaan Suomen oikeudesta ja erityisesti suomalaisesta valtiosääntöoikeudesta, on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on tiettyssä mielessä ratkaisupakko: se ei voi kieltäytyä antamasta eduskunnan täysistunnon tai toisen valiokunnan pyytämää perustulainmukaussalausuntoa. Siksi saattaa olla viisasta antaa toistaiseksi perustuslakivaliokunnan lausuntojen jalkaa tuomioistuinten päätösten kanssa se keskeinen asema, jonka systeemitteoria suo yksinomaan tuomioistuinten päätöksille – ajateltiin oikeutta sitten kansallisvaltion suljettuna tai yllä sen rajojen avauneena systeeminä.

Systeemitteoreettinen tarkastelutapa voidaan ulottaa myös lainopillisiin käsitteisiin, periaatteisiin, teorioihin ja käytäntöihin, joiden kautta kansallinen valtiosääntöoikeus oikeudenalana on yhteydessä ja vuorovaikutussuhteessa yhtäältä saman oikeusjärjestelmän piiriin muihin oikeudenaloihin ja toisaalta muihin oikeusjärjestelmiin. Yhteydet kansallisen valtiosääntönormiston, kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden välillä ilmentävät osittain päällekkäisyyttä.

2.5.2 KANSALLISEN JA KANSAINVÄLISEN OIKEUDEN SUHDE

Kansainvälistä oikeutta noretetaan kansainvälisoikeudellisiin velvoittein, joita syntyy valtioiden ja muiden kansainvälisten oikeussubjektien (käytännössä kansainvälisten järjestöjen) toimin (kahden- tai useamman välisin sopimuksin, yksipuolisoin toimin, pitkäaikaisin käytännön). Kansainvälisen oikeuden normit koskettavat kansallisvaltion perustuslakia olennaisissa kohdassa rajoittaessaan valtion suvereenisuutta, valtion

¹⁴ Systeemitteoriaan nojautuva oikeusteoria osoittaa hyvin demokratian ohuuden tässä teoriassa, ks. Jussi Syrjänen, *Oikeudellisen ratkaisun perusteista* (Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2008) s. 57.

taas valtiosääntöoikeussuhteita. Ankanan dualistisen käsityksen mukaan yksilö ei voi olla kansainvälisen oikeuden subjekti.

Kun kansallinen ja kansainvälinen oikeusjärjestys dualistisessa mallissa toimivat eri ulottuvuuksissa, ne eivät koskaan voi olla ristiriidassa keskenään, vaikka saattavatkin samasta asiasta sisältää keskenään erilaisia sääntelyjä, jopa niin, ettei toista voi noudattaa rikkomatta toista. Kansainvälinen oikeusjärjestys ei ole kansallisen oikeusjärjestyksen yläpuolella vaan rinnalla. Dualistisen käsityksen mukaan kansainvälisen oikeuden normit tulevat valtiossa kaikkien välittömästi noudatettaviksi ja viranomaisten välittömästi sovellettaviksi vain erityisellä valtiosääntövoimaansaattamistoimella, kansallisen säätöksen antamisella. Ja vaikka voimaansaattaminen olisi tapahtunutkin, tuollainen ulkoeräinen normi ei soveltamistilanteissa automaattisesti nauti etusijaa kansallisiin normeihin nähden.

Puhraana dualismia ei Suomessa (kaan) tosiasiaa noudateta.

Dualistisen opin mukaan kansainvälinen velvoite, kohdistuessaan välittömästi valtioon ja vain siihen, rajoittaa vain eduskunnan, hallituksen ja presidentin toimintavapautta, ellei sitä saateta lainsäädäntötoimien valtiosääntövoimaan (poikkeuksena niin sanottu *ius cogens* eli pakottava kansainvälinen oikeus). Kansainvälinen velvoite rajoittaa tätä toimintavapautta myös niissä tilanteissa, joissa kysymys on perustuslain säätämisestä. Valtio ei perustuslainsäädäntöjärjestyksestä käyttämälläkään voi poiketa kansainvälisestä velvoitteestaan. Se voi kuitenkin irtautua tällaisesta velvoitteesta sen mukaan, siinä järjestyksessä ja sellaisin rajoituksin kuin kansainvälinen oikeus itse määrää.

Kansainvälinen oikeus ei rinnastu valtion sisäiseen oikeusjärjestykseen, koska valtioiden yläpuolella ei (jos sivuutamme Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusjärjestelmän, josta tulee lyhyesti puhe jäljempänä) ole rahoa, joka voisi pakottaa valtion tottelemaan kansainvälisen oikeuden normeja. Tästä huolimatta valtiot voivat omaa ulkoista suvereniteettiään käyttämällä esimerkiksi liittoutua ja kohdistaa kansainvälistä oikeutta rikkoneeseen valtioon sanktioita kuten talouspakotteita.

Viime vuosina kansainvälinen oikeus on saanut entistä enemmän merkitystä suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa. Kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia on liitetty (inkorporoitu) kansalliseen oikeusjärjestykseen; ja niiden sisältö on vaikuttanut niin perusoikeuslupauksen uudistamiseen kuin perusoikeuksien tulkintaan. Tärkeimpiä noista so-

mahdollisuutta vapaasti toimia ulkosuhteissaan ja käyttää julkista valtaa oikeudenkäyttörittisään. Toisen maailmansodan jälkeiselle oikeusajattelulle on ollut ominaista korostaa, että kansainväliset velvoitteet, joihin valtio sitoutuu, on otettava vakavasti.

Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta erityisen kiintoisia kansainvälisen oikeuden kattamia aloja ovat esimerkiksi valtiosopimusten tekeminen ja oikeusvaikutukset, kansainvälinen lainkäyttö, kansainvälisen oikeuden käyttö kansallisissa tuomioistuimissa, sodan ja rauhan kysymykset sekä kansainvälisten järjestöjen organisointi. Ihmisoikeussopimusten välityksellä kansainvälinen oikeus tunkeutuu laajalla pinnalla vaikuttamaan erilaisiin valtiosääntöoikeussuhteisiin.

Kansainvälinen velvoite – ja nyt emme puhu Euroopan unionin säädöksistä – tulee kansainvälisestä voimaan itse sopimuksen otettujen määräysten ja kansainvälisen sopimusoikeuden normien mukaisesti. Kansallisella valtiosääntöoikeudella ei ole tekemistä tämän asian kanssa. Kansainvälinen oikeus ei välittömästi vaadi, että velvoitteen määräykset olisivat velvoitteen sitoutuneissa valtioissa voimassa välittömästi sovellettavana oikeutena tai että nämä määräykset kansallisin lainsäädäntötoimin liitettäisiin sellaisenaan valtiosääntöoikeusjärjestykseen tai muunnettaisiin kansallisten säädösten vähimmäisilokiksi. Valinta jää kansalliselle tasolle.

Kansallisen ja kansainvälisen oikeuden suhdetta lähestytään yksitraitsissa valtioissa joko monistisen tai dualistisen käsityksen pohjalta. Monistisen käsityksen mukaan kansainvälinen oikeus ja kansallinen oikeus muodostavat kokonaisuuden, yhtenäisen oikeusjärjestyksen, jonka piirissä kansainvälisellä oikeudella on hierarkkisesti korkeampi asema kuin kansallisella oikeudella: kansainvälinen oikeus käsittää eräänlaisen yleismaailmallisen valtiosääntönormin, josta jokainen valtio saa toimivaltansa ja jota ristiriitatilanteissa on myös valtiosääntöoikeus noudatettava ennen kansallista oikeutta.

Toista käsitystä kansallisen ja kansainvälisen oikeuden suhteesta sanotaan dualistiseksi, koska se jakaa oikeudellisen maailman kahtia: yhtäällä on kansainvälinen ja toisaalla kussakin valtiossa voimassa oleva kansallinen oikeusjärjestys. Tämä ajattelutapa on omaksuttu muun muassa Suomen valtiosääntöoikeudessa. Dualistisen käsityksen mukaan kansainvälisellä ja kansallisella oikeudella on eri voimassaoloalueita ja kumpikin muodostaa erillisen oikeusjärjestyksen. Kansainvälinen oikeus sääntele valtioiden (ja kansainvälisten järjestöjen) välisiä suhteita, kansallinen oikeus

pimuksista, joihin Suomi on liittynyt, ovat YK:n puitteissa tehdyt kansainväliset oikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7-8/1976; lyh. KP-sopimus) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976; lyh. TSS-sopimus) sekä niin sanottu Euroopan ihmisoikeussopimus eli Euroopan neuvoston puitteissa tehty yleissopimus ihmisoikeuksien ja perustuslaupauksien suojaamisesta (SopS 18-19/1990; lyh. EIS).

Kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia on liittetty Suomen oikeusjärjestykseen tavallisilla laeilla tai poikkeuslaeilla, ei siis perustuslain tekstimuutoksin. Sopimukset eivät velvoita suojaamaan niiden sisältämiä oikeuksia perustuslaissa, kirjoittamaan kansallisia perustuslakeja sisältönsä mukaisiksi. Ne vain sitovat sopimusvaltiot toimimaan niin, että sopimusvelvoitteiden sisältö toteutuu näiden oikeudenkäyttöpiirissä. Tässä ja vain tässä mielessä ihmisoikeusasiakirjojen voi sanoa pykivän sopimusvaltioiden lainsäädännön - vaikakaan ei näiden perustuslakien - tietynasteiseen aineelliseen yhtenäistämiseen.

Ihmisoikeussopimusten valtiosääntöinen vaikutavuus ilmenee suoraan perustuslaista, joka antaa näiden sopimusten takaamille oikeuksille suoran valtiosääntöisen sovellettavuuden erityisen liittynäsäännön kautta (PeL 22 §). Tässä mielessä ihmisoikeudet täydentävät kotimaisia perusoikeussäännöksiä ja muodostavat niiden kanssa sääntelykokonaisuuksia. Perustuslain 23 §:n mukaan kansainvälisistä ihmisoikeuksista ei voi lähe-rokohtaisesti vapautua edes poikkeusoloissa.

Euroopan ihmisoikeusoikeussopimukseen liittyyssään Suomi samalla tunnusti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiovallan pakolliseksi *facto*, suoraan sopimuksesta johtuen, kaikissa sopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä, kuten myös yksityisten oikeuden esittää valituksia sopimusloukkauksista. Sopimus lisäpöytäkirjoiineen inkorporoitin supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä blankettilla (438/1990), minkä ohella käytettiin asiasisältöistä voimaansaattamista. (Blankettilain ja asiasisältöisen lain erottelusta ks. jäljempänä s. 294.)

Eduskunnalle ei missään vaiheessa esitetty täydellistä luetteloa niistä lainsäädäntöhankeista, jotka panttiin vireille, jotta Suomen lainsäädäntö saataisiin yhdenmukaiseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. Sopimusta koskeviin asiasisältöisiin voimaansaattamislakeihin kuuluivat

eittämätää esimerkiksi muutokset, jotka kohditsivat rangaistusten täytäntönnönasetukseen (349/1990), ulkomaalaislakiin (408/1990) ja sotilaskurinpitolakiin (374/1990).¹⁵ Muutoksista ilmeni myös, minkälaisilla oikeuspoliittisilla tarpeilla yleissopimukseen liittymistä - ainakin osittain - perusteltiin.

Blankettilain käyttäminen asiasisältöisten voimaansaattamislakien rinnalla saattoi johtua siitä, että haluttiin varata tuomioistuimille ja viranomaisille mahdollisuus ratkaisussaan suoraan vedota sopimusmääräyksiin, ja ehkä myös pyrkimyksiä vahvistaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen asemaa tietynasteisena oikeuslähteenä (ks. jäljempänä 5.1.2). Voimaansaattamistalvaan ihmisoikeussopimus on valtiosääntöisesti suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta se ei normihierarkkisesti käy muodollisesti yli perustuslain. Sopimuksen säännöksiä on tuomioistuinikäytännössä käytetty täydentämään kotoperäisen lainsäädännön vajavuuksia ja aukkoja.

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sillä ei ole toimivaltaa yksilövalituksen johdosta antamassaan tuomiossa velvoittaa valtiota muuttamaan lainsäädäntöään. Silti lähes kaikki sopimusvaltiot ovat eri tilanteissa, saamansa yksittäistapauksista koskevan langgettravan päätöksen jälkeen tunnustaneet - toimittamalla lainsäädännön muutostöitä koskevaa aineistoa ihmisoikeustuomioistuimen päätösten täytäntönnönpanoa valvovalle ministerikomitealle - tosiasiallisen velvollisuutensa muuttaa myös lainsäädäntöään. Velvoittavuus perustuu näiltä osin kansainväliseen tapaoikeuteen.

Suomessa perustuslakivaliokunta kiinnitti yleissopimukseen liittymistä käsitellessään huomiota paitsi velvoitteeseen maksaa loukatulle osapuolelle kohtuullinen hyvitys myös siihen, että "ihmisoikeustuomioistuimen toteama sopimusrikkomus asiallisesti saattaa johtaa siihen, että sopimusvaltion täytyy muuttaa lainsäädäntöään". Valiokunta katsoi ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan tunnustamisen merkitsevän poikkeamista perustuslaissa Suomen täysivaltaisuutta koskevista perustuslain säännöksistä.¹⁶ Inkorporaatiolain hyväksymisen poikkeuslakina johdettiin tästä perusteesta.

¹⁵ Vrt. myös HE 22/1990 vp.

¹⁶ PeVL 2/1990 vp.

Poikkeusasemassa ovat turvallisuusneuvoston viisi pysyvää jäsenvaltiota, joihin nähdn ei mitään pakkotoimia voi ilman asianomaisen valtion suostumusta määrätä. Oman aikamme ilmiöihin kuuluu YK:n voiman-käyttönäkölin massiivinen rikkominen juuri sellaisissa yhteyksissä (Kosovo, Irak), joissa toimijoina on ollut yksi tai useampia turvallisuus-neuvoston pysyviä jäsenvaltioita. Oikeutus turvallisuusneuvostosta riip-pumattomiin sotilaallisiin toimiin on haettu vetoamalla ihmisoikeuksien suojeluun (niin sanottu humanitaarinen interventio).

Suomessa oli perustuslain suverenisuussääntönsä tulkinnassa vielä toisen maailmansodan jälkeen havaittavissa poliittisista oloista johtuvaa epävarmuutta. Hyväksyessään Yhdistyneet kansakunnat -järjestön perus-kirjan Suomi sitoutui valtiona noudattamaan YK:n turvallisuusneuvos-ton päätöksiä. Sitoumus annettiin aikanaan eduskunnan suostumukset-la, mutta sen ei katsottu loukkaavan Suomen perustuslakeja. YK:n pe-ruskirja saatiin Suomessa valtiosääntölailla voimaan vain asetuksella (51/1956). Valitun voimaansattamismuodon ulkopoliittisena taustana oli oletettavasti pyrkimys pitää Neuvostoliiton takia matala profiili YK:n suunnassa. Oikeudelliselta kannalta seurauksena valitusta muodosta on ollut, että erinäisiä turvallisuusneuvoston talouspakotepäätöksiä - joi-den yleiseen noudattamiseen YK:n jäseneksi liittyminen tuotti kansain-välisoikeudellisen velvoitteen - on myöhemmin valtiosääntölailla toteut-tettu perustuslainsäätämisyksessä hyväksytyillä laeilla.¹⁷

2.5.3 KANSALLISEN OIKEUDEN JA EUROOPAN UNIONIN OIKEUDEN SUHDE

EU-tuomioistuimen alun perin tuottaman ja EU-oikeudellisessa kirjalli-suudessa muodostellun opin mukaan EU-oikeus on itsenäinen ja erilli-nen oikeusjärjestys. Sellaisena se perustaltaan ja luonteeltaan eroaa niin

17 Ks. esim. I. Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston Erelä-Rhodesiaa kos-kevaan päätökseen perustuvien velvoitusten täytäntönsä (187/1967) ja - yleisluon-toisempi - I Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täytäntönsä (659/1967), jotka molemmat hyväksyttiin kansalaisten perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitustensa takia perustuslainsäätämisyksityksessä. Ks. samoin turvalli-suusneuvoston 25.5.1993 hyväksymän päätöslauselman toteuttamista koskenut L-entisen Jugoslavian alueella tehtyjä rikoksia käsittelevän kansainvälisen tuomioistuimen toimi-vallasta ja sille annettavasta oikeusavusta (12/1994) ja PeVL 34/1993 vp. samasta.

Kansainvälistä oikeutta on eräin kohdin vaikea asettaa normihierarkiaan Suomen dualismissa seuraavassa oikeusjärjestelmässä. Perustuslaissa ei ole säädetty kansainvälistä velvoitetta rikkovan säädöksen pätemättömyyttä. Kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustetut säännöt (*ius cogens*) nau-tivat tosin tavanomaisen oikeuden voimalla etusijaa kansalliseen oikeu-teen nähden kaikkialla. Tätä asemaa kuitenkin heikentää se, ettei näiden sääntöjen sisällöstä valitse kovin täsmällistä käsitystä.

Valtiosopimuksen voimaansattamissääöksellä taas on valtiosääi-sen oikeusjärjestyksen kannalta (muodollisesti) se hierarkkinen status, jonka lainsäätäjällä sille antaa. Valta tällaisen voimaansattamissääök-sen antamiseen palautuu perustuslakiin, ja säädöksen muuttamisjärjestys on valtiosääntölailla sama kuin muun hierarkkisesti samantasoisien lain-säädännön. Jos kansainvälisen velvoitteen täysimääräinen noudattami-nen käy mahdottomaksi ilman kansallista säädöstä, jolla velvoite on voi-maansattettu, on katsottava, että kansainvälinen velvoite (sopimus tai muu) kielteä tuollaisen säädöksen muuttamisen tai kumoamisen. Perus-tuslainsäätäjään ei näin ollen voi loukkaamatta kansainvälistä oikeutta tuollaiseen sääntönsä poistua, ellei kansainvälistä velvoitetta ensin asianmukaisessa järjestyksessä poisteta.

Euroopan ihmisoikeussopimus ja sitä valvovan tuomioistuimen ratkaisu-käytäntö ovat vuorovaikutussuhteessa kotimaisen perusoikeusjärjestelmän kanssa. Näiden kahden muodollisesti hyvin erilaisiin oikeusperustoihin no-jaavan normiston erottelu hierarkiaopin puitteissa ei ole täysin mah-dollista, eikä perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien edistämiselvoi-tetta toteuttavien tuomioistuinten käytännön ratkaisutoiminnan kannalta edes mielekkästä: sääntelykokonaisuudet tulee hahmottaa kokonaisvaltai-sesti ja sovitaa ne toisiinsa konkreettien tilanteiden mukaan.

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) peruskirjalla jäsenvaltiot ovat jättä-neet järjestön turvallisuusneuvostolle ensisijaisen vastuun kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä ja tunnustaneet turvallisuusneu-vostolle oikeuden, kun se täyttää tästä vastuusta johtuvia velvollisuuksia, toimia niiden nimissä. Peruskirja kielteä periaatteessa kaiken asevoiman käytön toista valtiota vastaan, mutta sallii sen kuitenkin itsepuolustusuk-seksi ja toteutettaessa turvallisuusneuvoston määräämiä sotilaallisia pa-kotteita. Turvallisuusneuvostolla on oikeus määrätä muunlaisiakin pakko-toimia kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta rikkovaa valtiota vastaan.

unionin perussopimukset sisällä nimenomaisia säännöksiä. Vaatimus etusijasta syntyi aikanaan tavanomaisen käytännön tietä, lähinnä Euroopan tuomioistuimen EU:n perustamissopimusta koskevan soveltamiskäytännön mukana. Tuomioistuin on jo 1960-luvulta saakka pitänyt kiinni tästä kannasta.¹⁸ Saksan ja Italian perustuslaktuomioistuimet ovat aiemmin esittäneet siihen monia varauksia nimenomaan perusoikeuksien suunnessa.

EU-oikeuden etusijasääntö ei aluperin ole ollut kaiken kattava. Se ei ole edellyttänyt, että yhteisönormi kaikissa tapauksissa syrjäyttäisi sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen normin, vaan sen tarkoituksena on ollut vain toimivaltajaon ylläpitäminen: EU-normilla on etusija EU:n toimivaltapirissä ja kansallisella normilla jäsenvaltiolle jääneessä toimivaltapirissä.¹⁹

Myöhemmin unioniin liittyneille jäsenmaille, kuten Suomelle, etusija kuuluu EU-tuomioistuimen pysyvään oikeuskäytäntöön, se on osa *acquis communautaire* eli yhteisön säännöstöä, joka omaksuttiin Euroopan unioniin liittymisellä. Etusijaperiaate osana EU:n perustamissopimuksia oli yksi niistä sopimuskohdista, jotka eduskuntavaiheessa todettiin perustuslainvastaaisiksi: se täydentäisi 1919 hallitusmuodon 92 §:n tyhjentyväksi tarkoitettua, tuomioistuinten tutkintavaltaa koskevaa säännöstä.²⁰ Hallituksen esityksen säätämistäjestyserusteluissa mainittiin siinäkin, että ”konkreettisesti soveltamistilanteessa yhteisön oikeuden normia on sovellettava sen kanssa ristiriitaisen kansallisen normin sijasta tämän säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta.”²¹ [kurs. tässä]

Nämä muutamat kursivoidut sanat jäivät liittymissopimusta koskevissa eduskunta-asiakirjoissa ainoaksi oikeuslähdeopillisesti paikannettavaksi viittaukseksi siihen, että sopimuksella – joka saatettiin valtiosisäisesti voimaan poikkeuslailla – omaksuttiin Suomessa sovellettavaksi primaarioikeuden säännön kaltainen periaate EU-oikeuden etusijasta kansallisiin perustuslakeihinkin nähden.

18 Opin kehittelystä ks. *Costa v. ENEL* 6/1964. Tuoreimmasta käytännöstä ks. C-314/08 *Filipiak* (2009).

19 Ks. C-106/89 *Marleasing* ECR I-7321.

20 Ks. HE 135/1994 vp., s. 668.

21 Ks. HE 135/1994 vp., s. 668. EY-selonteosta antamassaan mietinnössä UaV tosin toteasti: ”Periaatteessa ensisijaisuus koskee myös valtiosääntöä. EY-tuomioistuin on kuitenkin tosiasiallisesti lieventänyt kantansa EY-oikeuden ensisijaisuudesta nimenomaan perusoikeuksien osalta.” UaVM 6/1992 vp., s. 25.

kansainvälisestä oikeudesta kuin jäsenvaltioiden kansallista oikeusjärjestystä. EU-tuomioistuimen käytännön pohjalta on juurtunut myös oppi siitä, että EU-organien asettamat oikeusnormit – ainakin osa niistä tai eräissä tilanteissa – tulevat jäsenvaltiossa välittömästi voimaan.

Suomen perustuslakiin (1 §) lisättiin vuonna 2012 toteamus siitä, että ”Suomi on Euroopan unionin jäsen”. Säännöksen paikasta ja säätämisperusteluista on pääteltävissä, että jäsenyys rajoittaa Suomen ulkoista ja sisäistä suverenisuutta. Millä tavoin ja kuinka laajalti suverenisuus on rajoitettu, käy ilmi, kun tutustutaan EU:n perussopimukseen, mitä toteutaneeseen unionin organikäytäntöön sekä unionin kahden tuomioistuimen lainkäyttöön (*acquis communautaire*).

Suomen valtionorganit ja viranomaiset joutuvat toimivaltaansa käyttäessään jatkuvasti ottamaan huomioon EU:n perussopimukset ja niiden nojalla annetut unionin säädökset. Suomen hallitus päättää tälläisen perustuslain asettamissa puitteissa siitä, miten Suomen edustaja käyttäytyy EU:n neuvoston päätöksenteossa. Suomalaisen lainsäätäjän taas on säädösvaltaansa käyttäessään pysyttävä selvillä EU-jäsenyyden tuottamista rajoituksista, siitä millä aloilla säädösvalta on kokonaan tai osittain siirretty Euroopan unionille. Kun EU-direktiivejä toteutetaan kansallisin lainsäädäntötoimin (ks. jäljempänä 3.7.2), näitä toimia rajoittavat tiukasti direktiiveistä johtuvat sisältövelvoitteet. Suomalaiset tuomioistuimet puolestaan soveltavat rinnan kansallista lainsäädäntöä ja unionin säädöksiä. Yhdessä ja samassa ratkaisussa saatetaan etsiä institutionaalista tukea kummankin linjan säännöksistä tai päinvastoin joutua harkitsemaan, onko käsiteltävässä asiassa sovellettava unionin vai kansallista oikeutta. Ennakkolausuntoa tästä jälkimmäisestä kysymyksessä kansallinen tuomioistuin voi pyytää Euroopan unionin tuomioistuimelta.

Euroopan unionin perussopimukset on Suomessa hyväksytty kansallisen perustuslain säätämässä järjestyksessä. Ne on lainsäädäntötoimin saatettu Suomessa voimaan, alkuun jopa perustuslain säätämistäjestyksessä, mutta niitä ei ole kansallisella tasolla nostettu perustuslain säädös-hierarkkiseen asemaan.

Kansallisesta normihierarkiasta piittaamatta EU-oikeus kokonaisuudessaan vaatii itselleen etusijaa suhteessa Suomen oikeuteen. Asiasta eivät

keuden ja integraatiovoittoitiden kanssa yhteensopiva merkityssisältö” tilanteissa, joissa EU-oikeus ”ei ole välittömästi vaikuttavaa tai joissa se ei muutoin kelpaa sellaisenaan oikeudellisen ratkaisun perustaksi”.²²

2.5.4 VALTAKUNNAN OIKEUSJÄRJESTYKSEN JA AHVENANMAAN MAAKUNNAN ITSEHALLINTONORMISTON SUHDE

Ahvenanmaan itsehallinto nojaa valtiosääntöoikeudellisesti monella tapaa poikkeukselliseen sääntelykokonaisuuteen. Yhtäältä itsehallinnon järjestäminen on hieno esimerkki kulttuurisen vähemmistön suojelusta ja suomalaisen järjestelmän kyvystä sietää pluralismia. Toisaalta Ahvenanmaan liittyvät oikeudelliset järjestelyt muodostavat erityislaatuisten oikeudellisten, pääosin valtiosääntöoikeudellisten kosketuspinnan valtakunnan valtiosääntönormeille, niihin luettuna täällä inkooporoitit kansalaisväliset ihmisoikeussopimukset.

Vuoden 1920 itsehallintolaki loi Ahvenanmaan itsehallinnon. Se syntyi pelkästään valtakunnan lainsäädäntöäkillä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ilman maakunnallisen organin myötävaikutusta. Lakiin sisältyi säännös, että sitä voidaan muuttaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja maakunnan oman edustusorganin suostumuksella. Kansallinen perustuslainsäätäjät rajoitti näin oikeudellisesti omaa valtaansa tekemällä sen käyttämisen tietyllä alalla riippuvaksi maakunnan suostumuksesta.

Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän oikeudellinen perusta on nykyisin kahdessa erityisessä säädöksessä, nimittäin Ahvenanmaan itsehallintolaisissa (1144/1991) ja Ahvenanmaan maanhankintalaisissa (3/1975), jotka on säädetty edellä kuvatussa järjestyksessä, eikä niitä voida muuttaa muutoin kuin samassa järjestyksessä. Niiden asiallisen merkityksen ja vahvan pysyvyyden vuoksi niitä voidaan nimittää Ahvenanmaan perussäädöksiksi. Nämä säädökset rikkovat Suomen oikeusjärjestyksen normilooigisen yhtenäisyyden: niiden voimassaolo palautuu vain osittain Suomen perustuslakeihin, osin taas edellisiin Ahvenanmaan perussäädöksiin, eikä niiden muuttamisjärjestyksään ole yksinomaan perustuslain määräämä.

²² Juhla Raitio, *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat* (Talentum: Helsinki 2010) s. 234. Direktiivin tulkitusvaikutuksesta ks. C-555/07 *Kuitikdeveci* (2010).

Ehdotuksessa EU:n perustuslailliseksi sopimukseksi (2004), joka ei koskaan tullut voimaan, oli mukana säännöshdorus, jonka mukaan perustuslaillinen sopimus olisi ollut ensisijainen jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nähden. Tällaista säännöstä ei Euroopan unionin nykyiseenään primäärioikeuteen sisälly, joten kysymys EU-oikeuden etusijasta on kirjoitetun oikeuden tasolla edelleen ratkaisematta. Opin painoarvo on arvioitava samaan tapaan kuin vakiintuneen valtiokäytännön muuttumisen kansainväliseksi tapaoikeudeksi. Sitten on pidettävä silmällä ennen kaikkea jäsenvaltioiden käytäytymistä (sen johdonmukaisuutta ja pitkäkestoisuutta) suhteessa etusijaoppiin.

EU-oikeuden etusijan oikeudellisessa perustelamisessa on oikeusteoreettiset ongelmansa. Jos katsotaan, että valtiossa on rinnakkain sovellettavina kaksi erillistä oikeusjärjestystä, joilla ei ole – sanan perinteisessä mielessä – mitään keskinäistä normatiivista yhteyttä, siitä seuraa, että osalla valtiossa noudatettavia oikeussääntöjä (kansallinen oikeus) on eri oikeusperusta kuin toisella osalla (EU-oikeus). Oikeusjärjestyksen yhteyttä ei ole yhtenäistä oikeusjärjestystä, jossa määrättäisiin kaikkien oikeussääntöjen hierarkkiset suhteet. Ilman kattavaa hierarkiaa EU-oikeuden etusijan jäännöksetön perustelu on oikeusteoreettisesti vaikea; *konstitutionaalisen pluralismin* tila ei jäsenny oikeussystemaattisesti selkeällä tavalla.

Käytännössä EU-oikeuden etusija kuitenkin nykyisin myönnetään, tosin ehkä erin varauksin. Lähdetään siitä, että kansallisen järjestelmän rinnalla vaikuttaa toinen siihen kietoutunut eurooppalainen konstitutionaalinen normisto, joka säätelee samantyyppisiä asioita mutta poikkeaa kansallisesta normistosta legitimitteettiperustan erilaisuuden vuoksi. Vallitseva oikeuslila ei ole sovittavissa valtiosääntöoikeuden perinteisiin oppirakennelmiin. Paremmat kuvauksen puuttuessa voimme puhua konstitutionaalista pluralismista, joka ilmenee oikeuden kudosrakenteesta monin paikoin.

Eurooppalaisittain EU-oikeuden etusija ei ole ehdoton eikä kiveen hakattu, se on näihin aikoihin saakka saatettu nähdä esimerkiksi Saksan perustuslakituomioistuimen ratkaisuista. Sitä paitsi jäsenvaltio voi unionin perussopimuksen sallimalla tavalla eroamalla EU:sta myös omin toimin tehdä tyhjäksi opin EU-oikeuden etusijasta. Monessa tilanteessa nykyisin on mieluumminkin kyse EU-oikeuden tulkintavaikutuksesta, jossa kansallisen oikeuden säännöksille pyritään antamaan eurooppaoi-

Molemmat käsittävät vain viittaussäännöksen, joka saa aineellisen sisältönsä itsehallintolainsäädännöstä. Niiden yksinomaisena tarkoituksena on lisätä valtiovaltiosuhteiden läpinäkyvyyttä ja selkeyttä, osoittaa kohtia, joissa valtionorganien toimivalta on kaventunut perustuslakitekstin esittämään järjestelmään nähden. Sen ohella ne selkeyttävät käsitystä perustuslakien ja Ahvenmaan itsehallintolainsäädännön keskinäisestä sekä lakien ja maakuntalakien keskinäisestä tasavertaisuudesta säästöjen hierarkiassa.

Ahvenmaan maakunnan itsehallintolainsäädännössä on alusta pitäen ollut erotettavissa kaksi pääainesta. Ne kietoutuvat toinen toisinsa, mutta ero niiden kesken on tehtävissä.

Yhtäältä itsehallintolainsäädäntöön kuuluu säännöksiä, jotka suoraan tai välillisesti tarkoittavat maakunnan ruotsinkielisen väestön kielisten oikeuksien ja maakunnan ruotsinkielisen kulttuurin suojaamista. Nämä suojausannokset ovat perusoikeusluonteisia, mutta eivät kuulu perustuslain sisältämään perusoikeusjärjestelmään. Ne korvaavat eräitä perustuslain perusoikeussäännöksiä, vaikkakin näitä konkreettisempina ja yksityiskohtaisempina, ja rajoittavat niin valtakunnan kuin maakunnan toimivaltaa. Samanlainen rajoittava vaikutus on myös Suomen perustuslakiin sisältyvillä perusoikeussäännöksillä, mutta vain toissijaisesti, vain niissä puitteissa, jotka mainitut suojausannokset asettavat. Ristiriitatapauksissa on mainitut suojausannokset asetettava perusoikeuksien edelle; normihierarkiassa tapahtuu väistämättä murtumisia.

Toiselta puolen itsehallintolainsäädännön järjestelmä koostuu organisaatio- ja toimivaltanormeista, joiden hyväksyminen alun perin joutui pyrkimyksestä antaa maakunnalle todellinen autonomia, maakunnan väestölle mahdollisimman pitkälle menevä oikeus päättää asioistaan riippumatta valtakunnan organien ratkaisuista. Itsehallintolaki jakaa maakuntaa koskevan lainsäädäntö- ja hallintoimivallan maakunnan ja valtakunnan kesken. Lainsäädäntövaltaa koskevaa jakoperustetta sovelletaan myös hallintovaltaan. Tässä tarkoitettu itsehallintolain säännökset, jotka jakavat julkisen toimivallan valtakunnan ja maakunnan kesken, korvaavat tai muuttavat maakunnan osalta erinäisiä perustuslain organisaationormeja. Ne ovat enimmäkseen näitä yksityiskohraisempia.

Tiivistämme: Ahvenmaan perussäännökset yhtäältä ja Suomen perustuslaki toisaalta ovat hierarkisesti likimain samantasoisia. Valtakunnan perustuslaki väistyy perussäästöjen tieltä kaikissa tapauksissa, joissa

Nykyisten perussäästöjen edeltäjiä olivat Ahvenmaan itsehallintolaki (124/1920), laki sisältävä eräitä Ahvenmaan maakunnan väestöä koskevia säännöksiä (189/1922), laki lunastusoikeuden käyttämisestä Ahvenmaan maakunnassa olevaa kiinteistöä myydessä (140/1938), Ahvenmaan itsehallintolaki (670/1951) sekä laki lunastusoikeuden käyttämisestä Ahvenmaan maakunnassa olevaa kiinteistöä luovutettaessa (671/1951).

Ahvenmaan itsehallintolaki ja Ahvenmaan maanhankintalaki eivät ole perustuslakeja. Silti näiden säästöjen säätämisen ja muuttamisjärjestyksen molemmat elementit yhdessä, siis perustuslainsäätämisyjärjestys ja vaatimus maakunnan suostumuksesta, ovat alusta lähtien vahvistaneet ne sängen lujiksi kestäväksi erilaisia muutospaineita. Oikeustilaa voisi luonnehtia siten, että näistä sääöksistä on tullut oikeusjärjestyksessämme vahvimmin panssaroituja.

Ahvenmaan itsehallinnon oikeudelliset takeet eivät ole vain kansallisissa oikeusjärjestyksessä. Kansallisen perustuslainsäätäjän valtaa rajoittavat myös maakunnan itsehallinnon kansainvälisoikeudelliset takeet. Suomen ja Ruotsin vuonna 1921 Ahvenmaan asiassa saavuttamaa yhteisymmärrystä ei pidetä valtiosopimuksena, mutta vallitseva doktriini kuvaa oikeustilaa siten, että Suomi on kansainvälisen tapoikeuden mukaan velvollinen kunnioittamaan Ahvenmaan itsehallinnon perusteita, sellaisena kuin ne esitettiin Kansainliiton päätöksessä. Tätä velvoitetta kuitenkin modifioivat Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset.

Viittaus Ahvenmaan itsehallintojärjestelmään otettiin perustuslakiin ensi kerran vuonna 1995 (1919 hallitusmuoto 52 a §). Vuoden 2000 perustuslaissa tätä sääntelyä on edelleen kehitetty. Pel 120 § sääntää, että Ahvenmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Pel 75 §:n mukaan Ahvenmaan itsehallintolain ja Ahvenmaan maanhankintalain sääntämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Ahvenmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenmaan maakuntalakien säätämisestä taas on voimassa, mitä siitä juuri mainituissa laeissa erikseen säädetään.

Edellä kosketehtävistä perustuslainkohdista ei näytä syntyvän mitään erityistä lisävahvistusta tai heikennystä itsehallintojärjestelmän turvaan.

perussääöksellä on tarkoitus rajoittaa perustuslakia tai tehdä siitä poikkeus. Siten esimerkiksi itsehallintolain säännökset maakunnan toimivallasta syrjäyttävät Suomen perustuslain lainsäädäntö- ja hallintotoimivallasta koskevat säännökset. Toisaalta kuitenkin itsehallintolain sisältämän toimivallanjaon tarkoituksena on määrätä, missä asioissa toimivaltaa käyttää maakunnan elin ja missä valtakunnan elin, muttei sitä vastoin sulkea pois Suomen perustuslain takaamien perusoikeuksien vaikutusta maakunnan toimivallan käyttöön, ellei itsehallintolainsäädännön perusoikeusluontoisista säännöksistä muuta johdu (vertaa elinkeinovapauden rajoittaminen kotiseutu-oikeutta vailla olevalta).

Maakunnassa käytettävää tuomiovaltaa ei ole jaettu. Lainkäyttöä huolehtivat valtakunnan tuomioistuimet, jotka soveltavat käsiteltävän asian mukaan valtakunnan tai maakunnan lainsäädäntöä.

Maakuntalait säätää ja maakunnan talousarvion vahvistaa maakunnan äänioikeutetun väestön välittömällä, salaisella ja suhteellisella vaalilla valitsema edustuselin, maakuntapäivät. Vaaleissa äänioikeus on yleinen ja kaikille äänioikeutetuille yhrälläinen. Maakunnan varsinaisena itsehallinnollisena hallintoelimenä on maakuntahallitus.

Ahvenanmaan kotiseutu-oikeudella on erityinen merkitys. Sen saa synnymän tai hakemuksen perusteella. Sen saavuttamisen ehtona hakemuksen perusteella on, ellei maakuntalailla poikkeuksia myönnetä, määräjän kestänyt asuminen maakunnassa ja tydyttävä tuosin kielen taito. Maakunnallinen ja kunnallinen äänioikeus ja vaalikeljous on pääsääntöisesti sidotni Ahvenanmaan kotiseutu-oikeuteen, samoin vapaus kiinteistönhankkimis- ja elinkeinorajoituksista.

Hakapää, Kari, *Uusi kansainvälinen oikeus*. Talentum: Helsinki 2010.
Hannikainen, Lauri, *Ahvenanmaan itsehallinnon ja ruotsinkielisyyden kansainvälisoikeudelliset perusteet*. Åbo Akademiis Tyyckeri: Turku 1993.

Hautamäki, Veli-Pekka, *Perustuslain auktoritaatiivinen tulkinta*. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2002.

Husa, Jaakko, *Non liquet – vallanjako, perusoikeudet, systematisointi*. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2004.

Jyränki, Antero, *Valta ja vapaus* 3. uud. p. Talentum: Helsinki 2003.

Jyränki, Antero, *Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta* Om. Ålands statsrådsliga ställning. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000.

Jääskinen, Niilo, *Selvitys eräistä Ahvenanmaan maakuntalakiin valvontaan liittyvistä erityisyyksistä*. Helsinki: Oikeusministeriö 2006.

Pellonpää, Matti, *Euroopan ihmisoikeussopimus*. Talentum: Helsinki 2005.

Rattio, Juha, *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. Talentum: Helsinki 2010.

Saraviira, Ilkka, *Perustuslaki*. Talentum: Helsinki 2011.

(organisaatio- ja perusoikeusnormeissa) olevia aukoja: 2. toimia perusoikeussäännösten tapaan tulkintaperusteina sovellettaessa perustuslain muita säännöksiä tai näitä alemmanasteisia säännöksiä; 3. ilmaista valtiosääntöä koskevat yleiset periaatteet ja vaihtoehtoisesti, että se sisältää ”säännökset Suomen valtiosäännön perusperiaatteista.”²³ Yhtä osuvaa olisi puhua valtiosääntöisistä perustarkoituksista. Seuraavassa on päädytty ensisijaisesti käyttämään termiä valtiosäännön perusperiaatteet, jonka kanssa samansisältöisinä paikoin käytetään ilmaisuja valtiosäännön perusteet ja valtiosääntöiset perustarkoitukset.

Termiä ”periaate” käytetään oikeuskirjallisuudessa useissa merkityksissä. Kaksi asiaa on hyvä tehdä selväksi aivan aluksi. Ensiksi, kun puhutaan valtiosäännön perusperiaatteista, periaate-termillä ei ole välitöntä yhteyttä erityisesti perusoikeusjuridiikassa ja yleisesti oikeusteoriassa kehiteltyyn sääntöperiaatteet -erotteluun. Sääntöjen ja periaatteiden erottelua ei ole mahdollista tehdä valtiosääntöoikeudessa selvälinjaisesti, koska moni valtiosääntöinen perusperiaate on samalla myös oikeusteoreettisessa mielessä oikeussääntö eli suoraan perustuslain tekstin tarjoamaan institutionaaliseen oikeuslähderuukeen perustuva valtiosääntönormi. Toiseksi valtiosääntöoikeuden yleisissä opeissa esiintyy myös valtiosääntöoikeudellisen periaatteen luokka, joka taas on alataan ja käytötavoiltaan laajempi kuin valtiosäännön perusperiaate.

Valtiosäännön keskeisten arvojen ja tavoitteiden kuvaajana perustuslain 1 luvulla on luonnollisesti tärkeä informatiivinen merkitys. Lähtökohdaksi täytynee kuitenkin ottaa se, että niin sanottuja viittraussäännöksiä lukuun ottamatta 1 luvun säännöksillä perusperiaatteista on normatiivinen tehtävä ja että päällekkäissääntelyä ei esiinny. Nostaessaan tietyn joukon arvoja ja tavoitteita perustuslakiin perusperiaatteiksi perustuslainsäätäjät on antanut näille periaatteille selkeän institutionaalisen oikeuslähdeperustan: se merkitsee, että kaikilla 1 luvun säännöksillä on yli sen, mitä muualla perustuslaissa säädetään, jokin erillinen oikeusvaikutus.

Perusperiaatteilla voi olla tulkintatilanteesta riippuen erilaisia oikeudellisia tehtäviä, kuten: 1. täydentää normin tapaan perustuslakitekstissä

2.6 Valtiosäännön perusperiaatteet

2.6.1 MITÄ PERUSPERIAATTEILLA TARKOITETAAN?

Perustuslain ensimmäisen luvun otsikkona on ”Valtiojärjestyksen perusteet”. Estitöissä kuvataan lukua siten, että se ilmaisee ”ärkeimmät valtiosääntöä koskevat yleiset periaatteet” ja vaihtoehtoisesti, että se sisältää ”säännökset Suomen valtiosäännön perusperiaatteista.”²³ Yhtä osuvaa olisi puhua valtiosääntöisistä perustarkoituksista. Seuraavassa on päädytty ensisijaisesti käyttämään termiä valtiosäännön perusperiaatteet, jonka kanssa samansisältöisinä paikoin käytetään ilmaisuja valtiosäännön perusteet ja valtiosääntöiset perustarkoitukset.

Termiä ”periaate” käytetään oikeuskirjallisuudessa useissa merkityksissä. Kaksi asiaa on hyvä tehdä selväksi aivan aluksi. Ensiksi, kun puhutaan valtiosäännön perusperiaatteista, periaate-termillä ei ole välitöntä yhteyttä erityisesti perusoikeusjuridiikassa ja yleisesti oikeusteoriassa kehiteltyyn sääntöperiaatteet -erotteluun. Sääntöjen ja periaatteiden erottelua ei ole mahdollista tehdä valtiosääntöoikeudessa selvälinjaisesti, koska moni valtiosääntöinen perusperiaate on samalla myös oikeusteoreettisessa mielessä oikeussääntö eli suoraan perustuslain tekstin tarjoamaan institutionaaliseen oikeuslähderuukeen perustuva valtiosääntönormi. Toiseksi valtiosääntöoikeuden yleisissä opeissa esiintyy myös valtiosääntöoikeudellisen periaatteen luokka, joka taas on alataan ja käytötavoiltaan laajempi kuin valtiosäännön perusperiaate.

Perusperiaatteilla voi olla tulkintatilanteesta riippuen erilaisia oikeudellisia tehtäviä, kuten: 1. täydentää normin tapaan perustuslakitekstissä

Perusperiaatteet on sijoitettu perustuslaissa ensimmäiseksi, mikä on selvä oikeusjärjestelmällinen valinta. Se järjestys, missä asiat seuraavat toisiaan perustuslain 1 luvussa, taas ei ole normatiivinen eusitajjärjestys, vaan se johtuu pikemminkin perustuslain laatijan pyrkimyksestä seurata vanhaa, vuodelta 1919 olevaa kirjoitustapaa. Siitä järjestyksestä ei siis voi tehdä tulkinnallisia päätelmiä. Tähän esitykseen sisältyvä perusperiaatteiden luettelo toisaalta on rakennettu niin, että ensiksi tulevat valtion perustaa ja rakennetta, sen jälkeen ihmisten oikeuksia ja lopuksi hallitustapaa koskevat perusperiaatteet tai perustarkoitukset. Tämä järjestys on johdonmukainen: ilman tiettyä ihmisryhmää kuulum, mutta toisaalta tähän

Perusperiaatteet on sijoitettu perustuslaissa ensimmäiseksi, mikä on selvä oikeusjärjestelmällinen valinta. Se järjestys, missä asiat seuraavat toisiaan perustuslain 1 luvussa, taas ei ole normatiivinen eusitajjärjestys, vaan se johtuu pikemminkin perustuslain laatijan pyrkimyksestä seurata vanhaa, vuodelta 1919 olevaa kirjoitustapaa. Siitä järjestyksestä ei siis voi tehdä tulkinnallisia päätelmiä. Tähän esitykseen sisältyvä perusperiaatteiden luettelo toisaalta on rakennettu niin, että ensiksi tulevat valtion perustaa ja rakennetta, sen jälkeen ihmisten oikeuksia ja lopuksi hallitustapaa koskevat perusperiaatteet tai perustarkoitukset. Tämä järjestys on johdonmukainen: ilman tiettyä ihmisryhmää kuulum, mutta toisaalta tähän

Perusperiaatteet on sijoitettu perustuslaissa ensimmäiseksi, mikä on selvä oikeusjärjestelmällinen valinta. Se järjestys, missä asiat seuraavat toisiaan perustuslain 1 luvussa, taas ei ole normatiivinen eusitajjärjestys, vaan se johtuu pikemminkin perustuslain laatijan pyrkimyksestä seurata vanhaa, vuodelta 1919 olevaa kirjoitustapaa. Siitä järjestyksestä ei siis voi tehdä tulkinnallisia päätelmiä. Tähän esitykseen sisältyvä perusperiaatteiden luettelo toisaalta on rakennettu niin, että ensiksi tulevat valtion perustaa ja rakennetta, sen jälkeen ihmisten oikeuksia ja lopuksi hallitustapaa koskevat perusperiaatteet tai perustarkoitukset. Tämä järjestys on johdonmukainen: ilman tiettyä ihmisryhmää kuulum, mutta toisaalta tähän

ryhmään lukeutuvien ihmisten oikeudet käyvät ennen hallitustapaa koskevia ratkaisuja. Unionijäsenyys ei täysin ole sovitettavissa tähän valtiosääntöiseen järjestykseen, kuten jäljempänä ilmenee.

Eistysjärjestys ei toisaalta kerro valtiosäännön perusperiaatteiden välisistä hierarkkisista suhteista. Nämä periaatteet ovat monin tavoin sisällyksellisesti ja loogisesti kytkettyneitä toisiinsa. Ne ovat myös keskenään siten ristiriitaisia, että yhden toteuttaminen viimeistä piirtoa myöten saattaa loukata jotakin toista periaatetta. Käytännön tulkintatilanteissa suoritettava huolellinen punninta määrittää sen, mitä ulottuvuuksia kulloinkin tulee painottaa. Mikään oppirakennelma ei voi saada aikaan sellaista selkeyttä eri periaatteiden kesken, että kulloisenkin punninnan tulos olisi pitävästi ennakoitavissa.

Vain partissa kohtaa on havaittavissa etusijakorostuksia: ihmisarvon loukkaamattomuus (laajassa mielessä) ja valtiosäännön demokraattiset perusteet nousevat periaatteiden kärkeen. Ihmisarvon ydinosa taas on oikeus elämään; ilman elämää muilla periaatteilla ei ole yksilön kannalta mitään merkitystä. Muutoin valtiosääntöiset perusratkaisut ovat tyypillisesti oikeusperiaatteiden luonteisia, koska ne eivät ehdottomasti vaadi tulkintatilanteiden ratkaisemista periaatteen edellyttämällä tavalla.

Tulkitsijalle tuottaa vaikeuksia se, ettei perustuslakia vuonna 2000 uudistettaessa riittävästi paneuduttu perusperiaatteiden selvittelyyn ja erittelyyn. Tässä näkynee kokonaisuuksien viime vaiheen valmistelun kiireisyys. Etenkin hallitustapaa koskeva ratkaisu jäi hankalalla tavalla puolitiiehen niin säädöskreikin kuin perustelujen tasolla. Edes vuoden 2012 uudistukset eivät ole kokonaan poistaneet valtiosääntöön jäänyttä jännitteisyyttä, vaikka ne jossain määrin ovat selkeyttäneetkin aiempaa oikeustilaa.

Yleisesti voidaan todeta, että perusperiaatteet saavat sisältönsä paitsi perustuslainsäätäjän perustuslain 1 luvun periaatesäännöksiin kirjoitettavista tavoitteista myös näitä periaatteita konkretisoivista perustuslain muiden lukujen yksityiskohtaisista säännöksistä. Toisaalta näitä periaatteita tulee käyttää – kuten edellä todettiin – täydentämään perustuslain muuta sääntelyä ja helpottamaan muiden perustuslainsäännösten tulkintaa. On syytä tähdentää sitä tulkinnallis-systemaattista vuorovaikutusta, joka vallitsee perustuslain 1 luvun ja sen muiden osien kesken. Perustuslain systemaattisessa tulkinnassa korostuvat tämän säädöksen sisäiset yhteydet ja niistä muodostuva yhtenäinen kokonaisuus.

2.6.2 YKSITYISET PERUSPERIAATTEET

Valtion suvereniteetti. PeL 1.1 §:n mukaan ”Suomi on täysivaltainen tasavalta”. Säännös ilmaisee yleisellä tasolla valtion suvereniteettiä koskevan periaatteen. Perustuslain säätämisperustelut lähtevät vanhaista jaottelusta valtion sisäiseen ja ulkoiseen täysivaltaisuuteen eli suvereniteettiin. Nämä käsitteen molemmat aspektit tosin kietoutuvat toisiinsa monin tavoin. Suvereniteettiä lisäksi ymmärretään nykyisin valtiosääntöoikeudellisena periaatteena 1900-luvun ajattelua joustavammin – vaikka tämä muutos ei olekaan kokonaan vienyt terää suvereniteetin perinteisiltä ulottuvuuksilta.

Valtion sisäinen suvereniteetti on vanhaasta merkinnästä, että valtion sisäpuolella valtiovalta on korkein oikeudellinen valta, joka on kaiken muun oikeudellisen vallan yläpuolella. Sisäinen suvereniteetti samastuu nykyyn yksinomaisesti organisoitua järjestystä valtion alueella. Niin sanottu kompetenssi-kompetenssi eli kyky säätää kaikkien valtion alueella valtaa käytävien organien ja viranomaisten toimivallasta, viime kädessä siis perustuslainsäätämistä, on valtion perinteisesti ymmärretyin sisäinen suvereniteetin ydin.

Laveammin ymmärrettyinä sisäiseen suvereniteettiin kuuluu valtion yksinomainen ja muut poissulkeva valta päättää oikeusjärjestyksestään, määrätä valtiollisten instituutioidensa toiminnasta ja oikeus käytössä eri tavoin julkista valtaa alueellaan oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden (alueherruus).

Ahvenanmaalla on suhteessa suvereniteettiin tietty erikoisasema. Kun Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnollista asemaa ei ole lupa muuttaa ilman maakunnan omaa suostumusta (2.5.4), voimme sanoa, että maakunnan itsehallinnon alaan kuuluvissa asioissa suvereniteetti kuuluu Suomen valtiolle ja Ahvenanmaan maakunnalle yhdessä. Vaikka tämä tarkoittaakin tietystä mielestä jaettava suvereniteettiä, niin Ahvenanmaan suhdetta Suomeen ei voi rinnastaa esimerkiksi Suomen ja EU:n suhteeseen; molemmat suhteet ovat omalla tavallaan erikoistapauksia, joiden luonteesta ei kannata tehdä liian pitkälle meneviä yleistyksiä.

Valtion ulkoisella suvereniteetillä on perinteisesti tarkoitettu valtion tasaroivoisuutta toisiin valtioihin nähden ja valtion täyttä vapautta päättää

SISÄINEN
SUVERENITEETTI
SUVA
kompetenssi-
kompetenssi

ULKOINEN
SUVERENITEETTI
SUVA

oikeudellisista suhteistaan toisiin valtioihin ja muihin kansainvälisen oikeuden subjekteihin riippumattomasti, vain ja välittömästi kansainvälisen oikeuden alaisena. Lainsäädäntövallan sitomisen valtiosopimuksella ei sinänsä ole katsottu sisältävän perustuslainvastaista suverenisuuden rajoittamista, mikäli rajoitus on sopimuksella tarkoin yksilöity, kuten tavallisesti onkin asian laita. Tämä tulkinta perustuu kahteen olentukseen: (1) valtion mahdollisuus vapaaehtoisesti sitoutua kansainväliseen velvoitteen on jo ikään kuin sisäänrakennettuna ulkoisen suverenisuuden käsitteeseen, ja (2) kansainvälisen velvoitteen tuottamasta kansallisen lainsäädännön sidonnaisuudesta pääsee oikeudellisesti vapaaksi – mikä taas on olennaista sisäisen suverenisuuden kannalta – irtautumalla velvoitteesta yksipuolisesti.

Nykyaikaisessa valtiokäytännössä lieviä suverenisuus oikeuksien siirroista on tullut 1950-luvulta lähtien tavallisia, ja Euroopan oikeudellinen integraatio on kiihdyttänyt kehitystä. Kansainvälisessä oikeudessa ja valtiosääntöoikeudessa suverenisuus käsite on suhteellistunut. Oikeudellisessa ajattelussa on vahvistunut käsitys, että valtioita sitoo – sopimussuhteisiin katsomatta – kansainvälinen oikeus, josta ne eräissä tapauksissa eivät oikeudellisesti voi irtautua joko lainkaan (*ius cogens*) tai ilman samaan velvoitteeseen sitoutuneiden muiden valtioiden suostumusta taikka josta irtauminen ei käytännössä tule kysymykseen (ihmisoikeusopimukset). Aina ja kaikkialla voimassa olevan *ius cogensin* normatiiviset ulottuvuudet eivät ole tarkkoja, mutta siihen kuuluvat muun muassa kansainmuran kielto, merirosvouden kielto, orjuuden ja orjakaupan mukaan lukien ihmiskaupan kielto, panttivankien ottamisen kielto, kidutuksen kielto, hyökkäyssodan kielto sekä kielto laajentaa valtion aluetta hyökkäystoimin.

Oikeudellisella tasolla on syytä puhua lievenneistä suverenisuudesta. Muun muassa PeL 1.3 § ilmaisee tätä lieventyneisyyttä sekä suhteessa kansainväliseen yhteistyöhön yleensä että erityisesti suhteessa Euroopan unioniin. Vähintään yhtä vahvasti vaikuttaa tähän suuntaan perustuslainsäädännös toimivallan luovuttamisesta kansainväliselle järjestölle (PeL 94.2 §).

2. Kansainvälisyysperiaate. PeL 1.3 §:ssä säädetään: "Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi." Tällä säännöksellä on valtiosääntöön otettu kansainvälisyysperiaate, jolla alun perin on ollut parikin tehtävää.

Ensiksi asianomainen säännös asettaa yhden tärkeän tavoitteen valtion harjoittamalle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle: rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamisen ja yhteiskunnan kehittämisen. Toinen tehtävä on liittynyt siihen, ettei perustuslaissa ole ollut valtuutussäännöstä toimivallan luovuttamisesta vieraille valtiolle tai kansainväliselle/ylikansalliselle yhteisölle. Perustuslain suverenisuussäännöksestä (PeL 1.1 §) johtuisi tälle luovuttamiselle varsin jyrkkiä rajoituksia, ellei niille olisi saman pykälän 3 momentista haettu lievennystä. Tässä kohtaa oikeustila on nyttemmin muuttunut vuonna 2012 voimaan tulleiden perustuslainmuutosten johdosta – vaikkei PeL 94.2 § vielä aivan kattavasti otakaan yleisen luovuttamisvaltuutuksen paikkaa.

3. Kansansuverenisuus, edustuksellinen demokratia. PeL 2 § ilmaisee kansansuverenisuusperiaatteen. Sen 1 ja 2 momentissa säädetään: "Valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville, kokoonnutt eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen." Taustalla on uuden ajan länsimaisen poliittisen filosofian keskeisajatus, jonka mukaan valta on kansalle kuuluva luovuttamaton oikeus, joten valtion vallankäytön viimekätisenä perustana on vallankäytön kohteiden suostumus.

Kansansuverenisuus on erotettava valtion suverenisuudesta. Nämä kaksi asiaa ovat kuitenkin sovittavissa keskenään: kansa on valtiosuverenisuuden kantaja. Valtion valta johdetaan kansasta, valtiojärjestyksestä päättää kansa joko suoraan tai edustajiensa välityksellä. Kaiken muunkin valtiosääntöoikeudellisen, joka valtiosääntöön puitreissa tapahtuu, täytyy olla johdettavissa viime kädessä kansan tahdosta. "Kansa" on tietenkin tässä yhteydessä – kuten valtiokin – abstraktio. Tosiasiassa "kansaa" vaihtelee kokoonpanoltaan aika-ajoin: se ei ole koskaan sama huomenna kuin se oli tänään. Kansan asemaa ytimmän valtiovallan haltijana rajoittaa oikeusvaltioperiaate: vain silloin kun kansa on valtiosääntöisesti organisoitu, sen tahto on ylin. Oikeusvaltioperiaate sitoo suverenin kansan: kaikkivaltaisuutta ja asettaa sen perustuslainmukaisuus- ja laillisuusvaatimusten puitreisiin. Perusoikeuksilla on tässä oma roolinsa, koska ne suojaavat vähemmistöjä enemmistön kohtuuttomalta vallankäytöltä.

Yleisessä poliittisessa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa kansansuverenisuusperiaate on saanut antaa tilaa kansanvallan eli demokratian idealle.

raa edustuselimen vastuuseen tästä ohjauksesta tai sen puutteesta. Valtion toimintamuotojen hajauttaminen ja yksityisoikeudellistaminen ei tähän nähden välttämättä palvele demokratian kehittämistä (vertaa myös Pel 124 §).

Yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen eivät kansanvaltaisessa yhteiskunnassa voi rajoittua pelkästään edustuksellisuuden puitteisiin. Kansanvaltaan kuuluu vapaa ja julkinen keskustelu ennen edustuselimen päätöksentekoa sekä yksilön kuten myös kansalaisyhteiskunnan omaehtoinen toiminta sekä yksilön vaikuttaminen omassa lähiympäristössään ja laajemmaltikin. Valtion tehtävän muodossa sama idea ilmaistaan perusoikeussäännöstöön kuuluvissa Pel 14.3 §:ssä ja Pel 20.2 §:ssä: valtion tulee tukea ja kehittää demokraattisen vaikuttamisen muotoja ja mahdollisuuksia. Näitä kansanvaltaisuuden ulottuvuuksia tukevat välittömän demokratian elementit eli neuvoo-antava kansanäänestys ja vuoden 2012 uudistukseen sisällytynyt kansalaisaloitejärjestelmä. **→ välitön demokratia**

4. Unionijäsenyys perusratkaisuna. Liittyminen Euroopan unioniin oli ja on edelleen luonteeltaan syvällisesti Suomen valtiosääntöön vaikuttava valtiollinen perusratkaisu. Tästä johtuu unionijäsenyyden toteavan yleisluontoisen maininnan sijoittaminen vuonna 2012 valtiosääntöjärjestyksen perusteita koskevaan perustuslain 1.3 §:ään: "Suomi on Euroopan unionin jäsen." Suomen perustuslailla ei kylläkään vaikuteta liittymissopimuksella ja EU:n myöhemmillä perussopimuksilla vahvistettuun oikeustilaan, eikä jäsenyyttä koskevalla säännöksellä vahvisteta uutta perusperiaatetta. Unionijäsenyyden yhteydessä voidaan silti puhua perusratkaisusta, joka rajoittaa perustuslain ja sen perusperiaatteiden soveltamisalaa, valtion suverenisuutta (Pel 1.1 §) sekä perustuslain vahvistamaa kansanvaltaisuusperiaatetta (Pel 2.1-2 §) ja valtiollisten tehtävien jakoa ja parlamentarismin periaatetta (Pel 3.1-3 §). Unionia koskevalla lisäyksellä perustuslakiin saatetaan tiedoksi, että valtiossa on voimassa kansallisen oikeusjärjestyksen rinnalla toinen oikeusjärjestys, joka vie siltä tilaa ja johon sillä on toiminnallinen normatiivisesti merkityksellinen yhteys.

EU-jäsenyyttä koskeva lisäys perustuslaissa viittaa itse asiassa kahteen suuntaan, menneeseen ja tulevaan, aikanaan perustettuun EU-jäsenyyteen ja vastaisiin toimivaltuuksiin EU:lle. Edellisessä suunnassa

Demokratia on käsitteenä moniulotteisempi kuin kansansuvereenisuus, eikä sillä ole samaa ehdottomuuden rasitetta. Demokratian käsitteistämiseen voidaan helpommin liittää varauksia, jotka suhteellistavat sitä.

Politiittisen filosofian termi demokratia perustuu kreikan samaan demos (δημος), joka viittaa kansalaisyhteiskunnan subjekteihin, ja samaan kratos (κρατος), joka viittaa valtaan tai valtion. Klassinen ateenalainen valtion muoto oli luonteeltaan suoraa demokratiaa. Se perustui ennen kaikkea avoimeen, vapaiden miesten kansalaiskokoukseen. Lähtökohtana oli kaikkien paikalla olleiden julkinen keskustelu, väittely ja äänestyspäätös kulloinkin päätettävänä olleesta asiasta.

demokratia Nykyaikaisessa valtiosääntöoikeudessa demokratia tarkoittaa poliittista järjestelmää, jossa enemmistön tahdolla on ratkaiseva vaikutus valtion hallitsemiseen ja yhimmän julkisen vallan käyttöön. Kyse ei ole vain vapaista mielistä, vaan vähintään kaikista äänestysikäisistä ikään, sukupuoleen tai yhteiskunnalliseen asemaan katsomatta. Tärkeä osa nykyajasta oikeusvaltiollista demokraattisista käsitteistä ovat myös vähemmistöjen oikeudet.

Antiikin välittömän demokratian idea näkyy oman aikamme valtioissa sellaisissa instituutioissa kuin kansanaloite, kansanäänestys ja kansanvaltuuskunta (ks. jäljempänä 3.10).

edustuksellisen demokratian Tavanomainen vallankäyttöä koskeva päätöksenteko on kuitenkin edustuksellisen demokratian omaksuminen: kansa valitsee itselleen edustajia käyttämään valtaa puolestaan. Kansansuvereenisuusperiaatte muuntuu tällä tavoin valtiollisen eli edustuksellisen demokratian periaateksi.

Suomen valtiosääntö seuraa sekä samaa periaatetta: kansan valitseminen edustajiksi käyrtää kansalle kuuluvaa valtiovaltaa. Periaate takaa yksilöille mahdollisuuden osallistua valtiollisiin ja paikallisiin edustajainvaaleihin ja asettua niissä ehdokkaaksi (Pel 14.1 ja 2 §). Järjestelmään kuuluu välttämättömänä osana valitujen edustajain toimikauden määrääminen ja valitsijain oikeus määräjän kuluu vaihtaa edustajia, niin kuin myös vaalitoiminnan vapaus sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden (Pel 12.1 ja 13 §) muodossa.

demokraattinen legitimiteetti Edustuksellisessa demokratiassa on demokraattinen legitimiteetti pyrittävä ehjänä. Tämä tarkoittaa sitä, että kansan välittömästi valitsema edustuselin oikeussäännön, ja/tai muulla tavoin (esimerkiksi parlamentaarisen valvonnan kautta) viime kädessä välillisesti ohjaa lainsäädäntä-, hallinto- ja lainkäyttötoimintoja ja että äänestäjät voivat vaaleissa aset-

edustuksellisen demokratian periaate

demokraattinen legitimiteetti

lisäys on oikeustilan toteava, jälkimmäisessä sillä on oikeusvaikutusta yhdessä Pel 94.2 §:n kanssa.²⁴

Euroopan unionin suuri ongelma on demokratiaavajaus, mikä näkyy erityisesti siinä, että sen oikeusnormit tuotetaan tavalla, joka tekee väkivaltaa perinnäiselle eurooppalaiselle käsitykselle demokraattisesta hallitustavasta. Lainsäätäjänä toimii unionin neuvosto yhdessä Euroopan parlamentin kanssa. Neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista (yksi kustakin jäsenvaltiossa), kun taas Euroopan parlamentin EU:n kansalaiset valitsevat suoralla vaalilla. Lainsäädäntöaloite unionissa on yksinomaan Euroopan komissiolle, johon Euroopan parlamentti valitsee jäsenet unionin jäsenvaltioiden kansalaisista ja joka muuten hoitaa unionin perussopimuksen mukaan täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviä. Euroopan parlamentin vaikutus unionin lainsäädäntöön on sillä tavoin rajallinen, ettei se yksin pysty asettamaan mitään säädöstä, vaikkakin se voi erinäisissä tapauksissa estää säädöksen voimaantulon. Joskin parlamentin osallisuutta normien asettamiseen on aikaa myöten lisätty, neuvosto on edelleen parlamenttia vahvempi osapuoli lainsäädäntöasioissa. Missä tahansa EU:n jäsenvaltiossa tällaista valtionisäistä lainsäädäntövallan järjestelyä pidettäisiin epädemokraattisena. Ajatus demokraattisesta legitimaatiokerjistä ei ole hyvin sovellettavissa Euroopan unionin päätös- ja toimintarakenteisiin.

Unionin demokratiaongelma ei ole vain sen organisaatiossa. Pulmia tuottaa myös unionin koko ja tosiasiallinen monikielisyys. Demokratiassa tulee – kuren edellä huomautettiin – kaikkien kansalaisten kyötä yhteistyä in ehdoin seuraamaan joukkoviestintää koko yhteisön (tässä tapauksessa siis unionin) puitissa. Demokratia ei toteudu ilman mielipideryhmien koko yhteisön kattavan organisoitumisen ja eri kieli- ja sosiaalisten ryhmien yhdenvertaisen osallistumisen tosiasiallista mahdollisuutta. Poliittinen organisoituminen Euroopan unionissa yhden tai kahden käyttökielen varassa merkitsisi, että eurooppalainen demokratia olisi vain elitin demokratiaa. Toisaalta, nykyinen 23 virallisen kielen järjestelmä on erittäin vaikeasti hallittavissa sekään.

Euroopan unionin täysi demokratisointi toteuttamalla kauttaaltaan federatiivinen periaate edellyttäisi transeurooppalaisia poliittisia puo-

24 Ks. Antero Jyränki, *Perustuslain kätukohdat* s. 21–29, teoksessa (toim.) Matti Wiberg, *Perustuslakiaasheet* (Edita: Helsinki 2010).

lueita. Tällaiset unionisopimuksessakin rohkaisnut puolueet organisoivat unionikansalaisten poliittista tahtoa kuitenkin vain siinä tapauksessa, että ne perustuvat kansalaisten todella tasa-arvoisen osallistumisen mahdollisuuteen. Näkyvässä ei ole sellaista yhtenäistä ja kaikkia EU:n kansalaiset kattavaa Euroopan kansalaisyhteiskuntaa, joka kykenisi demokratialle välttämättömään julkisen mielipiteen muodostamiseen. Valtaosa kansaa, joka on kaiken poliittisen toiminnan alkulähde, jää unioninlaajuisen osallistumisen ulkopuolelle äidinkieltensä vankkeina.

5 Kansalaiset valtiokansana. Kun kansansuvereenisuus on omaksunut peruseriaatteen, on olennaista määrittää, millä perusteilla koostuu se "kans", jolle valtiovalta kuuluu. Vastaus saadaan Pel 5 §:stä, kun sitä luetaan yhdessä Pel 14.1 §:n kanssa. Perustuslaki (14.1 §) varaa vaalioikeuden valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä vain Suomen kansalaisille. Kun Pel 2 § puhuu "kansasta", se siis tarkoittaa kansalaisien muodostamaa kokonaisuutta. Pel 5 § osoittaa puolestaan kolme tapaa saada Suomen kansalaisuus. Se saadaan joko syntymän ja vanhempien kansalaisuuden kautta tai hakemuksen taikka ilmoituksen perusteella. Pykälässä säädetään myös kansalaisuudesta vapauttamisen edellytykistä.

Kaikki Suomen valtion alueella oleskelevat yksilöt eivät ole Suomen kansalaisia, eivätkä kaikki Suomen kansalaiset samanaikaisesti oleskele Suomessa. Kansalaisen ehdoton oikeus tulla maahan ja pysyä maassa (Pel 9.3 §) liittyy siihen, että kansalaisuus, valtion alue ja kansansuvereenisuus ovat perinteisesti olleet olennaisissa ja erottamattomassa yhteydessä: vain kotivaltion alueella kansalainen voi tosiasiasa täysimääräisesti sekä nauttia valtion suojelusta että käyttää osallistumisoikeuksiaan ja muita poliittiseen toimintaan ja vaikuttamiseen olennaisesti liittyviä oikeuksia ja vapauksia. EU:n kansalaisuus on tuonut tähän tiettyä lisäväriä kuitenkin täysin aiempaa ajattelua muuttamalla.

6. "Kansa" ja ei-kansalaiset. Valtiosääntöinen kansan käsite on viime aikojen oikeudellisen kehityksen myötä lievästi laventunut. Suomessa oleskelevien mukalaisten (= ulkomaalaisten ja kansalaisuudettomien) oikeus asema muuttui ratkaisevasti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksella, jonka yhteydessä perusoikeussäännökset ulotettiin eräin poikkeuksin koskemaan kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia ihmisiä, siis myös ulkomaalaisia. Se merkitsi, että poliittiseen osallistumiseen kuuluva sanan-, ko-

Kolme tapaa
saaada Suomen
kansalaisuus

koonnumis- ja yhdistymisvapaus taatrin rajoituksitta kaikille, myös ulkomaalaisille. Valtiollinen vaalioikeus ja äänestys-oikeus kansanäänestyksissä jäivät sitä vastoin edelleen vain kansalaisille. Ulkomaalaisten osallistumista kunnallisvaaleihin on kuitenkin merkittävästi helpotettu.

Suomen kansalainen on automaattisesti myös EU:n kansalainen, jolla on unionin lainsäädännössä määrättyjä oikeuksia. Jos Suomen kansalainen asuu vakinaisesti muussa EU-maassa kuin Suomessa, hänellä on sama oikeus äänestä ja asettua ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa sekä Euroopan parlamentin vaaleissa kuin asuinvaltion kansalaisilla. Jäsenvaltioille kuuluu toimivalta määrillä, keitä pidetään niiden kansalaisina. EU-kansalainen on unionin vaaleissa äänioikeutettu ja vaalikelpoinen kuitenkin vain yhdessä jäsenvaltiossa. Äänioikeutta voi siis käyttää joko asuinvaltiossa tai kotivaltiossa. Asuinvaltion vaaliluetteloon EU-kansalainen voidaan merkitä vain, jos henkilö itse ennakkoon tätä nimenomaisesti toivoo. Jos äänestäminen on asuinvaltiossa pakollista, tätä veloitetta sovelletaan myös EU-kansalaiseen, jos hän on ilmaissut halunsa äänestää siellä.

7.

Valtion alueen jakamattomuus. PeL 4 §:ssä säädetään: "Suomen alue on jakamaton. Valtakunnan rajoja ei voida muuttaa ilman eduskunnan suostumusta." Säännös liittyy läheisesti valtion suverenisuuteen. Suomen valtio käyttää alueellaan suvereenia valtaa, joka sulkee pois muiden valtioiden oikeuden vallankäyttöön valtion alueella. Maantieteellinen alue on suvereenin vallankäytön selkein kiinnekohta. Alueen jakamattomuus rinnastuu puolestaan suverenisuuden jakamattomuuteen. Aluetta ei saa paloitella edes siten, että osista jokainen erikseen muodostaisi suvereenin valtion alueen.

Perustuslaissa ei määritellä Suomen aluetta. Suomen *maa-alue* on määrätty erinäisillä kansainvälisillä sopimuksilla, joista tuoreimpia ovat itärajaa koskevat Neuvostoliiton kanssa tehdyt rauhansopimukset vuosilta 1920, 1940 ja 1947. Suomen *merialueesta* taas on muodollisesti määrätty Suomen aluevesien rajoista annetulla lailla (463/1956), mutta lain sisältö on määrätynyt tosiasiasa osin niiden sääntöjen mukaan, joita on pidetty kansainvälisenä tavanomaisoikeutena, osin eräiden naapurivaltioiden kanssa tehdyjen bilateraalistien sopimusten mukaan.²⁵ Alueimeren

25 Ks. HE 114/1994 vp., s. 3-6.

ulkopuolella on eräitä vyöhykkeitä, jotka eivät kuulu Suomen valtiotalueeseen, mutta joilla Suomi kuitenkin harjoittaa valtiollista toimivaltaansa (esimerkiksi kalastusvyöhyke, mannerjalusta). Suomen *ilmatalue* käsittää puolestaan maa- ja merialueen yläpuolella olevan ilmatilan, joka ulottuu ulkoavaruuteen saakka.

Kun valtakunnan rajat määrättyvät pääasiassa kansainvälisten yleissopimusten tai kahdenvälisten sopimusten mukaan, täydentyy PeL 4 §:n vaatimus eduskunnan suostumuksesta eräillä PeL 8 luvun säännöksillä. Jos kansainvälinen velvoite koskee valtakunnan alueen vähentämistä tai lisäämistä, tällainen velvoite voidaan hyväksyä eduskunnassa vain vähintään kahden kolmanneksen enemmistöllä annetuista äänistä (PeL 94.2 §). Sama koskee tällaisen velvoitteen valtiosääntöä voimaansaattamista tarkoitavan lakiehdotuksen hyväksymistä (PeL 95.2 §). Suomi voi kyllä paitsi sopimuksin myös yksipuolisoin toimin supistaa merialuettaan, mutta sen laajentamista yksipuolisoin toimin vaikkakin eduskunnan määränemmistöllä tekemin päätöksin, rajoittaa kansainvälinen oikeus.

8.

Yhtenäisvaltiollisuus. Valtiorakenteet voidaan jakaa kahteen päätyyppiin, yhtenäisvaltiioon ja liittovaltioon. Tässä tyypittelyssä Suomi on yhtenäisvaltio, ei liittovaltio. Asiaa ei sanota nimenomaisesti julki perustuslain tekstissä, mutta perusratkaisu yhtenäisvaltion hyväksi näkyy perustuslain sisällöstä. Ratkaisu ei tosin ole aivan ehdoton, kuten jäljempänä huomataan.

Ei ole olemassa yhtä liittovaltion perusmallia, mutta liittovaltiotyypin perusidea on keskeisten valtiollisten valtuuksien jako kahdessa ulottuvuudessa: pysyvuoraaan ja vaakatasossa. Liittovaltiossa on muodollisesti voimassa rinnakkain kaksi oikeuspiiriä: koko liiton alueella liittovaltion oikeuspiiri ja sen rinnalla jokaisessa osavaltiossa osavaltion oma oikeuspiiri. Suvereenisuus-käsitteen edellyttämä oikeusjärjestyksen yhtenäisyys koko liittovaltiossa palautetaan liitrosopimukseen tai liiton perustuslakiin, mistä myös johdetaan niin liiton kuin osavaltioiden toimivalta ja oikeusnormien hierarkkiset keskinäisuuhteet.

Liittovaltiossa on pyritty sovittelemaan keskenään kansallinen yhteys ja alueellinen autonomia. Voisi sanoa, että liittovaltiossa on viety hyvin pitkälle julkisen vallan hajautus. Tältä asia voi näyttääkin liittovaltion sisäpuolella – olkoon sen asukasluku 5 tai 50 tai 350 miljoonaa. Yhte-

Suomen
alue

sozialismin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin". Tätä pohjalta voi päätyä siihen, että Pel 1.2 §:ssä ovat yleisesti ilmaistuna – vieläpä rinnakkain – liberaalinen ja sosiaalinen periaate, liberaalisen valtion ja hyvinvointivaltion idea. Tämä erilaisten ainesosien rinnakkaisuus ilmenee myös perusoikeusjärjestelmästä, johon kuuluu sekä perinteisiä vapausoikeuksia että uudempiä hyvinvointioikeuksia.

Liberaaliseen valtioon liitetään usein julkisen vallan pidättyvyyden vaatimus. On puhuttu yövarjiaivaltioista, joka ensi sijassa turvaa kansalaisten henkeä ja omaisuutta, tavatroiden tuottamisen ja vaihdannan vapautta ja samalla jättää yksilöille ja heidän taloudellisille yrityksilleen mahdollisimman suuren liikkumavapauden oikeusjärjestyksen puitteissa. Liberaalisen valtion malli pitää valtion ja kansalaisyhteiskunnan tiukasti erillään toisistaan. Tähän malliin liittyy liberaalinen perusoikeusteoria, jossa – osallistumisoikeuksien ohella – päähuomio on siinä, kuinka yksilölle turvataan vapauspiiri julkisen vallan puuttumista vastaan.

Hyvinvointivaltion idea on syntynyt siitä historiallisesta kokemuksesta, ettei liberaalisen valtion malli toimi odotetulla tavalla. Hyvinvointivaltion mallissa hylätään valtion ja kansalaisyhteiskunnan erottelu: valtio ja kansalaisyhteiskunta jopa jotenkin sulautuvat yhdeksi. Valtio nähdään voittopuolisesti myönteisenä asiana. Yövarjiatehtävän ohella valtio huolehtii jokaisen kansalaisen vähimmäistoimeentulosta, luo muutenkin sosiaalista turvallisuuutta, hoitaa koulutus- ja kulttuuripalveluja sekä puuttuu tarvittaessa talouselämän kulkuaan pehmentäen markkinataloudesta yksilöille joutuvia haittoja ja parantaen yksityisen talous- ja liike-elämän toimintaedellytyksiä. Ajanus hyvinvointivaltioista liittyy kiinteästi käsitykseen rationaalisen yhteiskuntapolitiikan mahdollisuudesta: yhteiskuntaa ajatellaan voitavan olojen parantamiseksi demokraattisin keinoin järjestyksellisten perusoikeuksien (=taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien) kirjoittamisesta perustuslakiin.

Asettaessaan liberaalisen ja sosiaalisen periaatteen rinnakkain Pel 1 §:ssä perustuslainsääätäjä osoittaa hyväksyvänsä molempien edellä mainittujen mallien rinnakkaisen kehittämisen – niin suhteessa ihmisten oikeuksiin kuin valtion tehtäviin. Perustuslaki ei siten aseta valtion tavoitteita ääritilialistisen mallin mukaan, jossa yksilöt jätetään yksin ilman julkista tukea. Päinvastoin yhteiskuntaa on kehitettävä ihmisten perustarpeiden mukaisesti. Perusoikeuksia on toteutettava koko asteikolla niin liberaalisen

näisvaltion muuttuminen liittovaltioksi on periaatteessa hajaituksen ilmaus. Toisaalta esimerkiksi pienen viisimiljoonaisen kansan käsittävän yhtenäisvaltion liittyminen liittovaltiolliseen kokonaisuuteen merkitsee vallan keskitystä – ei hajausta. Maailmammitassa pienten itsenäisten valtioiden olemassaolo suurten yhtenäis- tai liittovaltioiden rinnalla ilmentää aina valtiollisen vallan hajausta.

Suomi on siis – pääsääntöisesti – yhtenäisvaltio. Lainsäädäntövaltaa ei ole jaettu alueellisisille elimille, ja kaikki lainkäyttöelimet kuuluvat valtion tuomioistuinorganisaatioon; kunnallinen itsehallinnon käyttämä hallintovaltakkin on suhteellisen vaatimatonta.

Perustuslain 1 luku, erityisesti sen 3 §, ilmentää yhtenäisvaltion periaatetta, jota taas samassa pykälässä erikseen mainittu jäsenyys Euroopan unionissa on omiaan lieventämään. Unioni ei ole liittovaltio, mutta sillä on piirteitä, joita voidaan pitää liittovaltiolle tyypillisenä. Toinenkin – sinänsä kiistaton – poikkeus liittovaltiollisuuden suuntaan näkyy perustuslain 1 luvussa vaan vasta Pel 75 §:ssä. Maakunnan itsehallinnosta poikkeuksesta vihaistakaan valtiojärjestyksen perusteita käsittelevässä perustuslain 1 luvussa vaan vasta Pel 75 §:ssä. Maakunnan itsehallintojärjestelmällä on paitsi hallintovaltaa myös lainsäädäntövaltaa maakunnassa vahvasti desentralisoitu siirtämällä sitä maakunnan väestön valitseman edustuselimen käyrettäväksi.

9. Liberaalinen periaate, sosiaalinen periaate. Ihmisten oikeuksista ja samalla valtion tehtävistä säädetään Pel 1.2 §:ssä: "Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapaudet ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa". Teksti on peräisin suoraan ja sellaisenaan vuoden 1995 perusoikeuslainsäädännöstä, ja yksi sen tarkoitus oli ilman muuta korostaa sitä, että laaja ja tehokas perusoikeus- turva on yksi valtiojärjestyksen perusratkaisuja.

Ihmisoikeudet ja perusoikeudet ovat olennainen osa valtiosääntöä ja perustuslakia. Pitemmälle perustuslain 1.2 §:n merkityksen selvittelyssä päästään, kun tunnistetaan vuoden 1995 perusoikeuslainsäädännön esitöihin, lähinnä hallituksen esitykseen.²⁶ Sen mukaan pykälän toisen momentin toisen virkkeen loppuosa ("edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa") viittaa muun muassa "yhdenvertaisuuteen sekä taloudellisiin,

kuin sosiaalisen periaatteen mukaan. Hyvä esimerkki sosiaalisesta periaatteesta on subjektiivisen perusoikeuden sisältävä PeL 19.1 §. Se turvaa viimekätisen toimeentulon turvan tilanteessa, jossa riittävää tukea ja turvaa ei ole muilla keinoin saatavissa.

10. Ihmisarvon loukkaamattomuus. PeL 1.2 §:ssä säädetään erikseen turvan kohdeksi ”ihmisarvon loukkaamattomuus”. Tästä erillisyydestä avautuu kaksi mahdollista tulkintalinjaa.

Yhtäältä ihmisarvon loukkaamattomuuden vakuutus voidaan ymmärtää säännökseksi, joka täyttää mahdollisia aukkoja perusoikeusturvassa tai ainakin täydentää varsinaisia perusoikeussäännöksiä tulkintatilan-teissa, siis tulkintaperusteena. Tästä vakuutuksen täydentävästä tehtävästä on puhuttu erityisesti niissä yhteyksissä, joissa turvan tarve näyttää olevan olemassa mutta joissa ei ole elävää ihmisyyttä perusoikeuksien subjektina, kuten arvioitaessa sukusoluihin, alkioon tai sikiöön kohdistuvien toimenpiteiden sallittavuutta perustuslain mukaan.

Toisenlainen näkömä loukkaamattomuusvakuutuksen mahdolliseen sisältöön ja oikeudelliseen vaikutukseen avautuu vuoden 1995 perusoikeus-uudistuksen perustelujen kohdasta, jossa sanotaan: ”Vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee perustavanlaatuisen oikeuksien yleisinhimillisen perustan. Ainakin kaikkein perustavimpia ihmisyyden oikeuksia voidaan pitää perimmältään valtion tahdosta ja myös kulloisestakin oikeusjärjestyksestä riippumattomina.”²⁷ Tämä viittaa siihen, että perusoikeusjärjestelmällä voi olla ydin, eräänlainen valtiosääntöinen *ius cogens*, joka on kokonaan jopa perustuslainsäätäjän ulottumattomissa. Tunnetuimpia esi-merkkejä tällaisesta sääntelystä sisältyy Saksan perustuslakiin (*Grundgesetz* 1949). Se kieltää, perustuslainsäätämisyjärjestyksensäään, koskemasta tiettyihin valtiosäännön keskeisiin aineksiin ja arvoihin. Tällaisia aineksia ovat Saksassa liittovaltionrakenne, demokratian, oikeusvaltion ja sosiaalivaltion johtavat periaatteet sekä ihmisarvon loukkaamattomuus. Suomessa tosin vaikeus on siinä, ettei tällaista muuttamiskieltoa ole (kuten Saksassa) kirjoitettu perustuslain tekstiin. Vaikaa on myös täsmennettävä, mikä tällaisen muuttamattoman ydinosaan sisältö olisi. Joka tapauksessa se olisi merkittävästi suppeampi kuin perustuslain 2 luvun sisältö.

27 HE 309/1993 vp., s. 42.

11. Tasavaltaisuus. PeL 1.1 §:n mukaan Suomi on tasavalta. Käsitteellisesti tasavalta on valtiomuoto, joka ei ole monarkkinen. Kysymys on muodollisesti ja ensi kädessä valtiopäämiehen asemasta, aineellisesti ja viime kädessä paljosta muustakin. Eron selvittämiseksi on mentävä taaksepäin valtiosääntöhistoriassa.

Saksalaisessa 1800-luvun valtio-oikeudessa, jota suomalainen oikeus-ideologia aikanaan merkittävästi lähentyi, hyväksyttiin ajatus valtion suverenisuudesta, mutta katsottiin, että monarkin häviöön oli periaatteessa koottu koko valtiovalta. Monarkki edusti valtiota niin valtiosisäisesti kuin ulkoisesti. Valtiovalta oli yhrenäinen, ja monarkille kuului johtava asema käytännön valtioelämässä. Perustuslaki rajoitti monarkin vallan käyttöä, mutta perustuslakia ei saanut muuttaa ilman monarkin tahtoa. Monarkin valta oli perinnöllinen, ja tämän vallan alkuperä jumalallinen.

Kuvatussa mielessä harva nykyajan monarkiksi kuvattu valtio on todella monarkkinen. Toisaalta Suomen valtiosääntöön jäi, huolimatta siitä että vuonna 1919 lopullisesti luovuttiin monarkista, presidentin aseman järjestelyjen kautta monia piirteitä, jotka muistuttivat monarkista. Näiden jäänteiden poistaminen Suomen valtiosäännöstä alkoi osauudistuksen vasta 1980-luvulta lähtien ja jatkui vielä 2010-luvulla. Kansansuvereenisuus, edustusellinen demokratia ja parlamentarismi ovat kaikki monarkkisen periaatteen vastakohtia. Tasavaltaisuuteen sisältyy ajatus siitä, että ihmiset ovat yhdenvertaisia osallistuessaan kansalaisina julkisen vallan käyttöön. Valtion täysi uskonnollinen neutraalisuus kuului sekim ideologisesti tasavallan perusolemuksen vastakohtana ”jumalan armosta” -monarkialle. Tällaista neutraalisuutta ei perustuslaki edellytä; valtiokirkkojärjestelmä suomalaisena muunneltuna jäi olemaan myös vuoden 2000 jälkeen.

12. Eduskunnan ensisijaisuus. Perustuslain 1 luvussa asetuu kaksi periaatetta näennäisesti vastakkain. Edellistä voidaan nimittää eduskunnan ensisijaisuudeksi: valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville koontunut eduskunta (PeL 2.1 §). Jälkimmäistä on totuttu nimeämään vallanjätoperiaatteen tai valtion perustehtävien erotteluksi: perustuslaki erottaa toisistaan lainsäädäntövallan,²⁸ budjettivallan,²⁹ hallitusvallan³⁰ ja tuomiovallan käytön (PeL 3 §).

PeL 2 § vahvistaa eduskunnan aseman ylimpänä valtioneelimenä. Samoin sanoin ilmaisi asian vuonna 1919 hallitusmuodon 2 §, mutta vuoden 2000 perustuslaissa eduskunnan asema sai kaikkiaan vahvemman

korostuksen kuin aiemmin. Se näkyy jo Pel 1 luvun pykälärakenteesta ja tekstistä. Muut valtiooikeudet kuin eduskunta mainitaan vasta jäljempänä tulevassa 3 §:ssä.

Sen tehtävien jaon sisältö, joka säädetään Pel 3 §:ssä, ilmenee kunnolla vasta perustuslain kokonaisuudesta, sen eri luvuista. Pel 3 §:ssä on yleisen valtiosääntöisen perusrakituksen sisältävä säännös tästä jaosta, mutta säännöksen luonnetta ja merkitystä ilmentää hyvin se, mitä siitä säätämisperusteissa kirjoitettiin: "Lähtökohdana on perinteinen vallan kolmi-jako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan, joskaan [hallitusmuodossa] ei valtiollisia perustehtäviä pyritä täydellisesti ja puhtaassa muodossa erottamaan toisistaan ja osoittamaan niitä eri valtioelimille. Ehdotettu säännös ilmaiseekin vain yleisen lähtökohdan, jota täydennetään perustuslain muissa säännöksissä."²⁸ Tällaisista lähtökohdista tarkasteltuna Pel 3 §:n normatiivinen ydinsäältä on hajanainen ja heikko. Selvimmin tästä pykälästä, erityisesti kun sitä verrataan Pel 2 §:ään, erottuu kaksi al-nesosa. Toinen on eduskunnan ensisijaisuus, toinen taas länkäytön erottelu yksinomaan tuomioistuinten asiaksi ja siihen liittyvä tuomioistuinten riippumattomuuden takaaminen (ks. jäljempänä 4.1.2-4.1.3).

Eduskunnan aseman ensisijaisuus näkyy lainsäädäntö- ja budjettivallan pidättämisessä periaatteessa kokonaan eduskunnalle. Muualta perustuslaista käy selville, että toisten valtionorganien lainsäädäntövallan käyttö riippuu - eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta - eduskunnan itsensä lailla antamasta valtuutuksesta. Eduskunnan ensisijaisuus näkyy myös siinä korostuksessa, minkä parlamentarismiperiaate Pel 3 §:n tekstissä ja perusteluissa saa. Hallitustoiminnan valvonnan ja jopa hallinto-tehtävien suunnassa perustuslaki väljentää mahdollisuutta lisätä tavallisel-la lailla eduskunnan tehtäviä. Toisaalta on kuitenkin selvää, ettei Pel 3 § anna mahdollisuutta järjestää hallitus- ja hallintoasioiden hoitamista siten, että eduskunta käsittelee niistä suuren osan. Julkisen vallan käyttö on organisoitava siten, että oikeussääntöjen asettamisen painopiste puyy eduskunnassa sekä hallitus- ja hallintovallan käytön painopiste val-tioneuvoston ja presidentin taholla.

13. Parlamentarismi: Pel 3. 2 §:ssä säädetään, että valtioneuvoston jäsenren tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tämä säännös, jonka perusajatus

28 HE 1/1998 vp., s. 75.

toistuu yksityiskohtaisemmin perustuslain muissakin kohdissa (esimerkiksi Pel 61 §, 62 § ja 64.2 §), on säätämisperustelujen mukaan varsin tärkeä: "Suomen valtiojärjestyksen keskeisiin periaatteisiin kuuluva parlamentarismin periaate" tulee kirjatuksi perustuslakiin jo valtiojärjestyksen perusteita käsittelevässä 1 luvussa.²⁹

Jos demokratia halutaan kattavaksi, ei riitä, että hallitus- ja hallinto-toimintaa ohjataan pelkästään demokraattisesti asetetun edustuselimen päättämällä laeilla. Kansalaisten on voitava valvoa myös hallitus- ja hallinto-toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, periaatteessa kaikilla hallinto-toimin-nan tasoilla. Klassisen jaotteen mukaan se tapahtuu joko välillisesti edus-kunnan kautta toteutettavalla hallituksen poliittisella valvonnalla taikka välittömästi siten, että kansa valitsee hallituksen päämiehen (presidentin), joka tässä ominaisuudessa valvoo koko hallintokoneistoa. Edellinen vaihtoehto on parlamentaarinen, jälkimmäinen edellyttää presidenttijär-jestelmää. Kummassakin järjestelmässä hallitusvallan haltija periaatteessa vastaa poliittisesti siitä, mitä hallinnon eri tasoilla tapahtuu. Valtioneu-voston poliittinen vastuu toteutuu, kun eduskunta ottaa siltä luottamuk-sensa ja pakottaa näin sen jättämään tehtävänsä. Tasavallan presidentin poliittinen vastuu taas toteutuu, kun toiseksi toimikaudeksi ehdolle aset-tunut presidentti jää välittömässä vaalissa valitsematta uudelleen. Poliit-tinen vastuu on silminnähävästi helpompi toteuttaa parlamentarisessa järjestelmässä. Perimmäiltään parlamentarismin voi ymmärtää korostavan perusvalitsijoiden vaikutusta hallitus- ja hallintovallan käyttöön eduskun-nan ja valtioneuvoston välityksellä. Parlamentarismin periaatetta voimme pitää eduskunnan ensisijaisuuden täsmennyksenä.

Parlamentaarinen järjestelmä koskee niin eduskunnan ja valtioonpää-miehen kuin eduskunnan ja ministeristön sekä ministeristön ja valtioon-päämiehen suhteita. Niin sanotun normaaliparlamentarismim mukaan hal-litus valtiossa kansanedustuslaitos valvoo poliittisesti koko hallitusta: ministeristö toimii eduskunnan enemmistön luottamuksen varassa, ja valtioonpäämies puolestaan on poliittisesti vastuunalaisen ministeristön valvonnan alainen eikä käytä muodollisia valtuuksiaan ristiriidassa mi-nisteristön kannan kanssa. Eduskunnan poliittinen valvonta on valitsi-jakunnan asiana.

29 HE 1/1998 vp., s. 76.

Tosiasiallisesti parlamentarismi vie tai saattaa viedä lainsäädäntö- ja hallitusvallan yhdenrytymiseen. Tämä johtuu muun muassa siitä jossain määrin ristiriitaisesta asiainilasta, että nykyajan valtioissa *lainsäädäntötoimien sisällöstä* on tullut sängen merkittävä hallituspolitiikan kohde: lakien säätäminen on keskeisessä asemassa julkisten asioiden hoitamisessa. Erityisesti kaksipuolue- mutta myös monipuoluejärjestelmässä parlamentaarinen hallitus ottaa helposti ohjatakseen lainsäädäntötoimintaa. Ministeristöstä tulee näin sekä lainsäädäntö- että hallitusvallan tosiasiallinen subjekti. Parlamentaarinen järjestelmä johtaa siten aina-kin pelkistetyssä muodossaan tosiasiasa helposti valtiovallan keskitykseen. Tämä keskitys tosin on tavallisesti valtiosääntönormien mukaan avoimempaa kuin vallankäyttö presidenttivetoisessa järjestelmässä. Sitä paitsi keskitetyn vallankäytön tulokset ja pysyminen edelleen samoissa käsissä alistetaan eduskunnan vaalikauden päättyessä perusvalitsijain arviointiin ja harkintaan.

Parlamentarismiin vahvistaminen oli vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen päätavoitteita. Uudistuksessa jätettiin silti periaatteessa voimaan vanha järjestelmä. Sen mukaan ylintä hallitus- ja hallintovaltaa ei keskityt yhdelle valtioneuvostolle, vaan se jaettiin presidentin ja valtioneuvoston kesken: kummallakin valtioneuvostolla on oma toimivaltapiirinsä, johon toinen ei oikeudellisesti voi puuttua. Painopisteen hallitusvallan käytössä voi ehkä sanoa vuonna 2000 liukuneen presidentti-instituutiosta valtioneuvostoon. Sen jälkeen hallitusjärjestelmää tuskin on voitu enää nimittää puoliparlamentaariseksi; parlamentaarinen aines on ollut jo selvästi voitolla. Vuoden 2012 uudistus jossain määrin edelleen vahventaa parlamentarismia periaatetta.

Institutionaalissa mielessä hallitus on edelleen kaksihuippuinen ja vain sen toinen osa, valtioneuvosto, riippuvainen eduskunnan luottamuksesta. Luottamusvaatimus ohjaa ministeristön vähintäänkin suurissa linjoissa toimimaan takanaan olevan eduskuntaenemmistön kannan mukaan. Ministerit ovat toimistaan eduskunnalle parlamentaarisessa eli poliittisessa vastuussa. Mahdollisuus yksittäisen ministerin tai koko ministeristön nopeaan vaihtokseen takaa tasapainottaa sitä poliittista valtaa, mikä hallitukselle tosiasioiden pakosta aina kertyy. Eduskunnan käytettävissä on valvontamekanismeja, joiden tarkoituksena on hankkia tietoja ja luoda edellytyksiä ministerien poliittisen vastuun toteuttamista varten.

Kun ottaa huomioon vuoden 2000 kokonaisuudistuksen päälinjan, *parlamentaarisen hallitusvallan periaate ei tyhjenny vaatimukseen ministerien eduskunnassa nauttimasta luottamuksesta.* Parlamentaarisen periaatteen vaikutus konkretisoituu valtiosäännössä monessa kohdin. Se konkretisoituu esimerkiksi selvitettyä mahdollisuutta äänestää eduskunnan eri toimintojen yhteydessä hallituksen nauttimasta luottamuksesta tai säänneltyä alemmanasteisin säädöksin valtioneuvoston suhdetta valtioonhallinnon yksiköihin taikka edellytettyä ministerimyyntävaikutusta presidentin kaikkeen virkatoimintaan, myös hänen muihin kuin määrätuotoisiin toimiinsa.

14/Oikeusvaltioperiaate, perustuslaillisuus. Oikeuskulttuurinsa puolesta Suomi kuuluu samaan ryhmään muiden pohjoismaiden kanssa: ne ovat kaikki demokraattisia ja taloudellisesti hyvinvoivia sekä poliittisesti tasapainoisia valtioita. Pohjoismaissa on perinteisesti korostettu kansanvaltaa ja kansallisen parlamentin periaatteellisesti tärkeää asemaa osana demokraattista valtiosääntöä. Näissä valtioissa valtiosääntöön yhdistyvät demokraatian ja oikeusvaltion ideat yleiskäsitteeksi *demokraattinen oikeusvaltio.*

PeL 2.3 §:ssä säädetään: ”Julkinen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Nämä kaksi säännöstä ilmaisevat kaksi tärkeätä aspektia oikeusvaltioperiaatteesta. Kolmatta ei mainita nimenomaan, mutta se on mukana julkilausumattomana: oikeusvaltioon kuuluu myös kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien fyysisten ja oikeushenkilöiden – eikä vain julkisen toiminnan harjoittajien – lainalaisuus, velvollisuus noudattaa lakia.

Ilmaisua laki käytetään perustuslaissa kahdessa merkityksessä: tarjoitamaan eduskunnan säätämää lakia tai oikeusjärjestystä yleensä. PeL 2.3 §:n ensimmäisessä lauseessa tarkoitetaan selvästi edellistä vaihtoehtoa, siis eduskuntalakia. Momentin toinen lause sitä vastoin viittaa koko oikeusjärjestykseen. Ilmausta ”laki” käytetään siis samassa pykälässä kahdessa toistaan poikkeavassa merkityksessä: suppeassa ja laajassa.

Lain samastaminen eduskuntalakiin kytkee oikeusvaltioperiaatteen kansansuvereenisuuden, edustuksellisen demokraatian ja eduskunnan ensisijaisuuden periaatteet: *ihmiset ovat laajasti ottaen sekä vallankäytön subjekteja että objekteja*, niin oikeussääntöjen (eduskuntalakien) välillisiä asettajia kuin niiden kohteita. Yksilöiden oikeusasemasta – oikeuksista ja velvollisuuksista – saadaan määrätä vain sellaisen elimen

päätöksiin, jonka asettamiseen kansalainen itse voi vaikuttaa, toisin sanoen eduskuntailailla.

Toinen tärkeä lainalaisuuteen liittyvä korostus on lain merkitys ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttajana. Lain, oikeussäännön, olennaisiin ominaisuuksiin kuuluvat yleisyys ja abstraktisuus. Laki on tarkoitettu sovellettavaksi ennalta rajoittamattomaan määrään yksittäistapauksia, jotka on määrätty vain yleisin tuntomerkein. Tällaisenaan laki käsittelee edellyttää kansalaisten ymmärämistä muodollisesti yhdenvertaisiksi ja vapaaiksi subjekteiksi: yleisyydellään laki turvaa yhdenvertaisuutta. Kun laki kohtelee kaikkia samoin, se sulkee pois eriarvoisuuden (vertaa PeL 6 §). Kun laki on persoonaton, sitä on soveltamistilanteissa vaikea heikentää mielivaltaisin ja puolueellisin toimin.

PeL 2.3 §:ssä ilmaisu ”julkisen vallan käyttö” kuvaa tietynryppistä toimintaa – toisin kuin esimerkiksi PeL 2 luvussa, jossa ilmaisu ”julkisen valta” osoittaa perusoikeussäännösten velvoittamia tahoja. Julkisen vallan käytön piiriin, PeL 2.3 §:n tarkoittamassa mielessä, luetaan sellaiset nimitykset, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Välttömästi ulkopuolisiin kohdistuva voimakeinojen käyttö (esimerkiksi poliisi- ja ulosotto toimi) käsittää myös julkisen vallan käyttöä. Esimerkiksi ulosotomies voi käyttää voimakeinoja – itse tai poliisin virka-apuna – ulosoton täytäntönpäätöksiin toteuttamiseksi (ulosottokaari 705/2007 3:82–83 §). Kysymys ei ole yksinomaan valtion toimista. Esimerkiksi kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakunta ja evankelis-luterilainen kirkko käyttävät nekin merkittävä julkista valtaa, samoin kuin eräät niin sanotun välillisen julkishallinnon organisaatiot, kuten Kansaneläkelaitos.

”Julkisen toiminta” PeL 2.3 §:ssä on laajempi käsite kuin julkisen vallan käyttö. Se käsittää vähintäänkin kaiken julkisyhteisöjen toiminnan, myös sellaisen toiminnan, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä, kuten julkisten palvelujen tuottamisen.

PeL 2.3 § ilmaisee myös sen ajatuksen, että yhteiskunnan ja valtion muodollinen perusta on laissa – ja julkisten organisaatioiden ja julkisen toiminnan hyväksyttävyyden lain demokraattisessa alkuperässä. Julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivalta peruste. Tämän keijun viimeisenä renkaana on perustuslaki, tarkemmin sanottuna asianomaisen lain säätämisen aikaan voimassa ollut perustuslaki, johon sen säätäminen tulee voida palauttaa.

julkisen
vallan
käyttö

julkisen
toiminta

Myös kansan välittömästi valitsevat valtioneulmet ovat toiminnassaan oikeussääntöjen sitomia, niin eduskuntakin, jonka toimintaa sitoo ensisijassa perustuslaki. Eduskunta ei vapaudu tästä sidonnaisuudesta muutoin, kuin muuttamalla perustuslakia siinä järjestyksessä kuin perustuslaki itse muuttamisestaan määrää. Perustuslaillisuuden ideassa korostuu oikeuden ja eritoten perustuslain sitovuus valtion omassa toiminnassa.

Kun perustuslakiin yhdistyy erityinen vaikea muuttamismuoto, yhdistelmä voisi pitää kansansuvereenisuusperiaatteen vastaisena: perustuslaki vaikeuttaa enemmistön vallankäyttöä. Vaikeuttamisen taustaperusteena on toisaalta tarve vahvistaa valtiojärjestyksen pysyvyyttä ja toisaalta pyrkimys turvata yksilön oikeuksia suhteessa yhteisöön, joka käyttää valtaa valtion välityksellä (erityisesti perusoikeudet). Perustuslain erityisellä muuttamisjärjestyksellä on yhteytensä oppim oikeussääntöjen hierarkiasa, (ks. edellä s. 88) joka määrittää oikeusnormien keskinäisiä etusija- ja käyttöjärjestyssuhteita.

15.

Valtion perustehtävien erottelu, tuomioistuinten riippumattomuus. Tuomiovallan hallinta harjoittaa lainkäyttöä, soveltaa oikeussääntöjä ja yksittäistapaukseen oikeusnojan antamisen tarkoituksessa. PeL 3.3 § varaa lainkäyttötehtävän vain tuomioistuimeksi järjestetyille julkisille toimielimille. Tällainen elin noudattaa päätöksiä tehdessään oikeudenkäyntimenettelyä ja on ratkaisussaan lakisidonnainen.

Lainkäytön varaaminen yksinomaan tuomioistuimille on – ehdottoman periaatteen tasolla – valtiosäännössä miltei ainoana jäänteinä aikanaan korostetusta valtion perustehtävien jaosta tai erottelusta.³⁰ Miksi sitten lainsäädäntöelin, joka itse ilmaisee kansan yleisen tahdon oikeussäännön muodossa ja luo näin perustan kansalaisten oikeuksille, ei ole sopiva antamaan oikeussuojaa, toisin sanoen toteamaan, mikä oikeussäännön sisältö on yksittäistapauksessa? Päällimmäisenä on luonnollisesti vallankäytön liiallisen keskityksen vieroittaminen. Kun poliittisilla elimillä on jo lainsäädäntövaltaa, ei niiden ylivoimaisuutta kansalaisien nähdessä ole syytä lisätä lainkäyttötehtävällä. Lainsäädäntövallan käyttäjä, niin kansan valitsemia kuin nämä ovatkin, pidetään ensi sijassa julkisen toiminnan vartijoina. Lain soveltamisessa julkisen intressi saattaa joutua

³⁰ Samana tähtäävät myös säännökset PeL 21 §:ssä, 98.4 §:ssä ja 103 §:ssä.

vastakkain yksityisten intressien kanssa, ja näiden keskenään sovittamiseen soveltuu poliittista elintä paremmin riippumaton tuomioistuin. Lainkäyttöratkaisua ei saa pukea lain tuotoon, niin kuin lainkäyttö ei kuulu hallitukselle tai hallintoviranomaisellekaan. Lähtökohdana on, että riippumaton tuomioistuin pystyy yksittäistapauksellisissa soveltamistilanteissa toimimaan poliittista orgaania viileämmin ja objektiivisemmin, soveltaen yleistä lakia samalla tavoin kaikkiin tapauksiin. Oikeushistoria tosin opettaa, ettei tämä oletamus ole aina käytännössä toteutunut.³¹

Perustehävien erottelu on myös teknisiä ja työnjaollisia syitä. Oikeudenkäyntimenettely, sellaisena miksi se historiallisesti on muodostunut, on tyystin toisenlainen kuin lainsäädäntömenettely. Muutenkin lainkäyttö eroaa rakenteellisesti niin paljon lainsäädännöstä, että on järkevää erottaa se täysin – edes tekemättä poikkeuksia yksittäistapauksissa – toisille elimille kuin lakien säätäminen.

Jos perustehtävien erottelu otetaan vakavasti, kun kysymys on lainkäytön erottelusta tuomioistuimille ja yksinomaan niille, se merkitsee, etteivät tuomioistuimet puolestaan saa puuttua lainsäädäntö- eivätkä hallintotohtäviin. Tuollainen puuttuminen on mahdollista vain perustuslain nimenomaisin säännöksin (vertaa PeL 77, 99.2 ja 105 §). Erottelua rikotaan lainsäädäntövallan suunnalla, jos korkeimpien oikeuksien ernakkoratkaistuille annetaan oikeudellinen sitovuus; sitä ei Suomen oikeusjärjestelmässä muodollisesti tehdäkään, vaikka korkeimpien prejuridikaateista täysin luovallisesti haetaan ratkaisuohteita alempien tuomioistuinten lainkäyttöratkaisuihin.

Lainsäädäntövallan käyttöä koskettaa myös tuomioistuinten mahdollisuus lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan. Valtion perustehtävien erottelun takia tätä valvontaa koskevaa PeL 106 §:ää tulee tulkita ahtaasti. Hallintotohtäväksi taas on tarkasti ottaen luonnehdittava tuomarien nimitäminen tai osallistuminen tähän nimitysmenettelyyn. Perustuslaki ei kyke tuomioistuinta tai tuomareita nimitysmenettelyyn, ja siksi korkeimpien oikeuksien yhdistäminen tavallisella lailla omien jäsentensä nimitysmenettelyyn osoittaa huojuuttaa erotteluperiaatteen tiukassa seuraamisessa.

Todellisuudessa tuomioistuimille on uskottu määrällisesti laajoja asiaryhmiä, jotka erotteluperiaatteen mukaan oikeastaan kuuluisivat hal-

31 Ks. esim. Lars Björne, *Syytön ja lakien eikä mielivaltan...* (Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 1977).

lintoviranomaisille. Näin on niin sanotun ennakkoturvaamismenettelyn laita. Siinä ei ole kysymys oikeusrujan antamisesta konkreettissa yksittäistapauksessa vaan hakemusasian käsittelystä, jossa henkilön oikeusasema vahvistetaan vastaisen varalta jossain tietyssä suhteessa (vertaa esimerkiksi lainhuudatus, kiinnitys, asiakirjan kuolettaminen).

PeL 3.3 §:ille on selvästikin vierästä se liike, joka viime aikoina on siirtänyt demokraattiselle lainsäätäjälle tai poliittiselle hallintoviranomaiselle (hallitukselle, ministerille) kuuluvaa valtaa tuomareille lainkäytönmenettelyssä käytettäväksi. Liike on näkynyt kahtaalla, toisaalta säädöstehteissä joustavien normien käytön lisääntymisenä ja toisaalta oikeuskäytännössä, jossa näitä säännöksiä koskevilla asioilla on lähes poikkeuksetta nähty vain oikeuskysymyksiä.³²

PeL 3.3 § edellyttää paitsi tuomiovallan erottelua myös tuomioistuinten riippumattomuutta. Riippumattomuudessa voidaan erottaa toisistaan yksittäistapauksellisen ja rakenteellisen riippumattomuus.

Oikeudenkäyntimenettelyn olennaisia piirteitä on, että prosessin koko aineisto esitetään välittömästi asian ratkaisuvassa tuomioistuimessa niin, siihen kuuluville tuomareille kuin kaikille asian osapuolille ja että kaikki osapuolet saavat tilaisuuden lausua esitetystä aineistosta käsityksensä. Lainkäytössä tuomioistuin on sidottu vain voimassa oleviin oikeussääntöihin, ja sen on perustettava ratkaisunsa yksittäistapauksessa ainoastaan niihin, vapaana muiden tahojen, myös ylempien tuomioistuinten, vaikutuksesta. Lakisidonnaisuus on perustuslain 21 §:n takaman oikeusrujan keskeinen tae. Lakisidonnaisuuden periaatetta ei toisaalta uhkaa se, että jossain tapauksissa tuomioistuin antaa oikeuslähdeaseman eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoille, kun se harkitsee perustuslain 106 §:n soveltamista.

Oikeuslaitoksen rakenteenkin on oltava tuomioistuimen ja tuomarin riippumattomuutta suojaava. Ennen muuta on varmistettava, ettei tuomari joudu yksittäistapauksellisen ratkaisunsa takia negatiivisten sanktioiden kohteeksi, ellei ratkaisu käsitä virkavirhetä. Tuomarin pysyvyys virassaan on turvattava.

32 Ks. Lauri Tarasti, *Yhteiskunnan oikeudellistuminen*. Defensor Legis 2002, s. 575–585.

Virkatuomarin virassapysymisoikeutta onkin perustuslaissa vahvistettu monin tavoin yli muiden virkamiesten vastaavan oikeuden (Pel 103 §). Perustuslaissa ei kosketa kuitenkaan tuomarin nimittämistä määräjäksi: sääntämisperusteluissa (hallituksen esitys 1/1998 s. 160) sitä pidetään sallittuna. Määräaikaisten tuomarinnimitysten instituutio on nykyisen järjestelmän kriittisiä kohtia.

Huolimatta tuomioistuinten riippumattomuudesta *demokraattisen legitimaatiokehtin* (ks. edellä s. 118) ajatellaan säilyvän muuttumattomana tuomiovallan käytössä sen *lakisidonnaisuuden* takia: juuri yleisten oikeussääntöjen välityksellä demokraattinen lainsäätäjä kuitenkin riittävän pitkälle määrää tuomioistuinten toiminnasta. Tämä lähtökohhta sisältää sen oletuksen, että tuomioistuimen oma harkintavalta lakeja sovellettaessa on vaatimaton: pääasiassa ratkaisut voidaan suoraan johtaa laista, vaikka lainkäyttö ei olekaan mekaanista toimintaa. ”Tuomioistuimen vallankäyttö on siten luonteeltaan toissijaista, lainsäätäjän säännöksillä ilmaistujen peruslainsuojien noudattamista.”³³ Edellytetään myös, että tuomioistuinten poikkeuslain sisällytetyistä yhteiskunnallisista tavoitteista lainsäätäjällä on mahdollisuus säännöksiä täsmenmällä palauttaa lainkäyttö haluaansa suuntaan.

Tuomioistuimella on ratkaisussaan – lakisidonnaisuudesta huolimatta ja sen puitteissa – tietty liikkumavara. Silti tuomioistuimen tulee olla lojaali suhteessa lainsäätäjään. Sen on otettava huomioon, että lainsäätäjän mahdollisuudet seurata lainkäytön kehitystä ovat sangen vajavaiset. Lainsäädäntökoneisto on niin kankea ja lainsäädäntöprosessi niin hidas, että lainsäätäjän on vaikea oikaisumielessään pysytellä kiinteästi lainkäyttäjän jäljissä. Kysymys tuomarin liikkumavarasta, josta eri oikeudenaloilla keskustellaan, liittyy näin myös vallankäytön demokraattisen legitimitietin ongelmaan.

33 KHO:n lausunto Toiselle valtiosääntökomitealle. KM 1975:88.

KIRJALLISUUTTA

- Husa, Jaakko, *Konstitutioiden mahdollisuus? Lakimies* 2010 s. 1141–1153.
- Jyränki, Antero (toim.), *Oikeuden kielet. Oikeus ja oikeudellinen ajattelu monikielisessä maailmassa*. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta: Turku 1999.
- Jyränki, Antero, *Oikeusvaltio ja demokratia*, teoksessa *Oikeusvaltio* (toim.) Au-
lis Aarnio ja Timo Uusitupa s. 13–26. Talentum: Helsinki 2002.
- Jyränki, Antero, *Valta ja vapaus* 3. uud. p. Talentum: Helsinki 2003.
- Jyränki, Antero, *Euroopan unionin jäsenyys ja poikkeukset Suomen perustus-
laista. Oikeus* (2008) s. 112–126.
- Majanen, Merja, *Tuomari virkamiehensä* (Lisensiaatintutkimus). Helsingin yli-
opisto: Helsinki 2009.
- Mutanen, Anu, *Valtion suverenisuus valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä ja dis-
kursina Euroopan unionin kontekstissa. Lakimies* 2009 s. 394–417.
- Nieminen, Liisa, *Eurooppalaisuutta valtiosääntöoikeus – valtiosääntöisyysvä E-
urooppa*. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2004.
- Nieminen, Liisa, *Ihmisarvon loukkauttaminen perus- ja ihmisoikeussuojan
lähtökohdalla. Lakimies* 2005 s. 49–78.
- Pöyhäntä käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntöimme. Heikki
Karvonen* 30.12.1944–15.6.2006, (toim.) Kanninen et al. Edita: Helsinki
2009.
- Salmi, Janne, *Euroopan unioni Suomen perustuslaissa. Lakimies* 2009
s. 254–269.
- Tuori, Kaarlo, *Kriittinen oikeuspositiivismi*. WSJT: Helsinki 2000.

3 DEMOKRAATTISET INSTITUUTTIOT JA NIIDEN TOIMINTA

138

3.1 Eduskunta

3.1.1 EDUSKUNNAN ASEMA JA TEHTÄVÄT

Eduskunta on äänioikeutettujen kansalaisten välittömällä vaalilla määrätty eduskunta kaudeksi kerrallaan asettama monihenkilöinen valtionorgaani. Eduskunta on sellisessä demokratiassa täysivaltaisuutta käyttävä kansan puolesta eduskunta, perimältään yksin. Eduskunnalla yksinäänkin on niin sanottu kompetenssi-kompetenssi eli valta — viime kädessä perustuslainsäädäntöjärjestyksessä — päättää kaikkien valtionelinten toimivallasta, niin omasta toimivallastaan kuin tasavallan presidentin. Lainsäädäntövaltansa kautta eduskunta vaikuttaa koko julkisen vallan koneiston toimintaan. Poliittinen ja oikeudellinen valvonta, jonka eduskunta pystyy kohdistamaan hallitus- ja hallintotoimintaan, ilmentää sekin, mille taholle kuuluu keskeinen asema valtiokoneistossa.

Vaikka eduskunta joissakin tapauksissa tekee myös yksittäistapauksellisia ratkaisuja, se on yleisellä luonteellaan erityisesti ohjaava ja valvova orgaani. Valtiollisen työnjaonkaan mukaan (PeL 3 §) se ei ole "hallitseva" eduskunta. Hallitustoimet kuuluvat pääsääntöisesti valtioneuvostolle ja erikseen määrättyiltä osin tasavallan presidentille.

Kaikista valtiollisista instituutioista eduskunta ilmentää puhtaimmillaan kansansuvereenisuusperiaatetta. Yhteiskuntafilosofian kannalta eduskunnan ensisijaisuuden perusteena on näkemys siitä, että monijäsenisessä edustuslaitoksessa kohtaavat toisensa kansalaisyhteiskunnan eri ryhmäintressit, jotka sovitellaan keskenään, tarvittaessa enemmistöpäätöksin. Monijäseninen eduskunta ja sen päätöksentekomuodot ilmentävät mielipitteiden erilaisuuden myöntämistä, moniarvoisuuden tunnustamista ja julkisen keskustelun asettamista tärkeälle sijalle poliittisen päätöksenteon yhteydessä.

Lainsäädäntövalta on eduskunnan tärkein valtuus. Silti valtioneuvosto pystyy johtamalla lakien valmistelua vaikuttamaan tosiasiasa merkittä-

västi siihen, minkä sisällön lait saavat eduskunnassa. Eduskunta ei myöskään käytä yksinään koko säädösvaltaa: se voi rajoitettusti itse siirtää lailla lainsäädäntövaltaa muille orgaaneille ja jossain määrin viranomaisillekin.

Eduskunta valitsee pääministerin ja vaikuttaa tämän valinnan yhteydessä ratkaisevasti ministeristön kokoonpanoon muutoinkin. Eduskunnalle kuuluu finanssivalta ja sen tärkeimpänä osana budjettrivalta. Eduskunnan asiana on suostumuksen antaminen erinäisiin kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutumiseen ja niiden irtisanomiseen sekä lausunnon antaminen valtioneuvostolle Euroopan unionin neuvostossa esillä olevista säädös- ja sopimusehdotuksista. Eduskunta valvoo valtioneuvoston toimintaa oikeudellisesti ja poliittisesti ja asettaa erinäisiä valvontaelimiäkin hallitus- ja hallintotoimintaa tarkastamaan. Eduskunta myös ratkaisee eräissä tilanteissa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisen kiistan, mikäli kyse ei ole nimitysasiasta tai lain vahvistamisesta (PeL 58 §).

Parlamentaarinen hallitustapa näkyy eduskunnan ja valtioneuvoston suhteissa niin hallituksen muodostamisprosessissa kuin hallituksen toiminnan poliittisessa valvonnassa. Ideana on, että eduskunta pystyy suurissa linjoissa etukäteen vaikuttamaan hallitustoiminnan suuntaan ja jälkikäteen valvomaan tätä toimintaa tarvittaessa yksityiskohditraimin. Hallituksen muodostamista takaa sen, että hallituksen toiminnan päällinja noudattelee käytännössä eduskunnan enemmistön mielipiteitä. Hallitusohjelma esitetään eduskunnalle, mikä käytännössä edellyttää, että hallituksen tukemiseen sitoutuneet kansanedustajat ryhmät (niin sanottu hallitusryhmät) ovat saaneet olla mukana ohjelman laadinnassa. Valtioneuvoston ja sen alaisen hallintokoneiston toiminnan valvontaan perustuslaki antaa eduskunnalle monipuolisen välineistön. Tämä valvonta on lähinnä poliittista eli parlamentaarista, mutta sen keinot ovat perustuslain sääntelemiä. Valvonnan tavoitteena on varmistaa, että valtioneuvosto hoitaa hallitustehtäviä tarkoituksenmukaisesti, ja pyrkii siihen, mitä kansanedustajat pitävät yleisen edun mukaisena. Jos valvonnessa havaitaan, että tavoitteesta on poikettu, ministeristön vastuuta toimistaan tai laiminlyönneistään toteutetaan poliittisin sanktioin, toisin sanoen julkisena arvosteluna, joka ääritapauksessa tosiasiallisesti tai juridisesti (epäluottamuslause) pakottaa ministerin tai koko valtioneuvoston vaihtamiseen.

139

Eduskunta voi virallisella tasolla pyrkiä ohjaamaan hallituksen toimia hyväksymällä toimenpideoitteita tai – hallituksen esityksiä tai kertomuksia käsitellessään – perustelulauselomia. Periaatteellinen mahdollisuus niiden hyväksymiseen on ehkä tärkeämpi kuin niiden käytännöllinen merkitys. Käytännön yhteydenpidossa ”omiin” ministereihin sä hallitusryhmät voivat välittää näille kannanottojaan. Tällaiset kanavat ovat niin merkityksellisiä, että perustuslaissa edustajille taatut varsinaiset tiedonhankinta- ja valvontakeinot jäävät käytännössä pääasiallisesti – mutta eivät kokonaan – eduskuntaoppositiion välineiksi.

Eduskunnan tehtävät eivät välttämättä rajoitu perustuslaissa luettuihin. Ennen vuoden 2000 perustuslain voimaantuloa vanhan hallitsemuodon niin sanonuta vallanjakosäännöksestä (1919 hallitusmuoto 2 §) löydettiin rajoituksia eduskunnan tehtäväkentän laajentamiselle. Rajoitustulkintaa tosin lievennettiin viimeisenä vuosikymmenenä ennen kokonaisuudistusta eduskunnan eduksi.³⁴ Voimassa olevan perustuslain 3 §:n perusteluissa todettiin, että perustuslaissa ”irtaannutaan selvästi aikaisemmasta eduskunnan uusiin tehtäviin torjuvasti suhtautuneesta tulkinnalinjasta, jota voidaan pitää eduskunnan asemaa heikentävänä.”³⁵ Samassa yhteydessä viitattiin PeL 46.2 §:ään, joka sallii lailla ja eduskunnan työjärjestyksellä säädettävän hallituksen valvontaa tarkoittavista, eduskunnalle annettavista kertomuksista.

Vielä tärkeämpi on viittaus PeL 119.1 §:ään, jonka mukaan eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla. ”Eduskunnan alaisuudella” ei tässä tarkoiteta sitä, että jokin viranomainen tai muu yksikkö olisi eduskunnan välittömän oikeudellisen ja poliittisen valvonnan alainen. Alaisuus tarkoittaa sitä, että yksikkö on irrotettu valtioneuvoston alaisesta linjaorganisaatiosta ja siirretty välittömästi hallinnolliseen yhteyteen eduskunnan kanssa. Tätä konkretisoi esimerkiksi sellainen oikeustila, että eduskunta valitsee yksikön johdon (esimerkiksi valtioneuvoston tarkastusviraston pääjohtajan; ks. laki eduskunnan virkamiehistä 119/2003, 10 §). Laajamittaisesta hallintotehtävien siirrosta voi tuskin tällaisissa yhteyksissä olla kysymys, vaan pikemminkin valtiosääntöistä poikkeuksista päälinjaan.

34 Esim. PeVL 10 ja 11/1990 vp., 37/1992 vp., 18/1995 vp.

35 HE 1/1998 vp., s. 75.

3.1.2 EDUSKUNNAN VALITSEMINEN

Eduskunnan jäsenet, kaikki kaksisataa kansanedustajaa, valitaan välittömällä vaaleilla. Kansanedustajien eurooppalaisittain suhteellisen suuri lukumäärä verrattuna väestön kokonaisuuteen turvaa Suomen parlamentin alueellista sekä poliittista edustavuutta ja mahdollistaa osaltaan myös edustuksen suhteellisuuden toteutumista. Tarkoitus on, että kansan käsitykset välittyvät eduskuntaan mahdollisimman hyvin sen kokoonpanon moninaisuuden kautta. Edustajinvaalin ydinasioista (vaalioikeus, vaalikelpoisuus, ehdokkaiden asettamisoikeus, vaalitapa) säädetään perustuslaissa; sen asettamisessa puiteissa ja määrittämässä rajoissa tarkemmat säännökset annetaan tavallisella lailla (vaalilaki, 714/1998).

Vaalioikeus edustajinvaaleissa ja oikeus olla niissä ehdokkaana on Suomen kansalaiselle kuuluva perusoikeus: se kuuluu jokaiselle kahdeksantoista vuotta täyttäneelle (PeL 14.1 §). Vaalioikeus on kaikilla yhtäläinen (PeL 25.1 §). Äänten erillainen painotus ei periaatteessa ole sallittu, vaikka vaalipiirijako ja käytössä oleva suhteellisen vaaliravon sovellettu saattavat jossain määrin johtaakin vaaleissa annettujen äänten eripainoiseuteen.

Vaalikelpoisuus on periaatteessa jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vaalivaltainen (PeL 27.1 §). Järjestelmään kuuluu kuitenkin erittäin erityisiä vaalikelpoisuuden rajoituksia. Kansanedustajaksi ei voida valita ”sotilasvirassa olevaa” eli puolustusvoimien sotilasvirassa tai rajavartiolaatoksessa vastaavassa asemassa olevaa henkilöä (PeL 27.2 §). Sitä vastoin asevelvollisena, reserviläisenä tai siviilipalvelusmiehenä palvelukseen kutsuttu on vaalikelpoisuus. Sama pätee esimerkiksi henkiväliköön, joka kuuluu rauhanturvahenkilöstöön ja on määrällisessä palvelussuhteessa. Sotilasvirassa olevien, toisin sanoen puolustusvoimien päällystön, vaalikelvottomuus tähtää puolustusvoimain pitämiseen puoluepolitiikan ulkopuolella ja samalla tämän voimakeinojen käyttöön erikoisruoneen organisaation säilyttämiseen tiukasti hallituksen käyrettävissä. Tällainen järjestely on tyypillinen demokraattisille järjestelmille kautta maailman.

Jos kansanedustaja valitaan tasavallan presidentiksi, hänen edustajantoimensa lakkaa siitä päivästä, jona hänet on valittu presidentiksi. Edustajantoimi ja presidentintoimi on haluttu pitää erillään toistaan monistakin syistä, alun perin ehkä eniten presidentin nostamiseksi vänpolitiikan ulkopuolelle ja kansalliseksi symboliksi. Kansanedustajuuksia ministerin tehtävä katsotaan sitä vastoin perustuslaissa keskenään

yhteensopiviksi. Itse asiassa kysymys on tässä yhdestä parlamentaarisen hallitustavan ydinasiasta: kansanedustajan jäsenyyden ministeristössä ja ministerin oikeus olla parlamentin jäsenenä ovat tämän saman asian kääntöpuolia. Järjestely mahdollistaa ministerien kiinteät yhteydet eduskuntaan ja tosiasiallisesti varmistaa sen, että ministerit ovat käytännössä muiden kansanedustajien tavoitettavissa, myös vastaamassa eduskunnassa näiden kysymyksiin ja puolustamassa hallituksen politiikkaa. Kansanedustajien toiminta ministerinä niveltää hallituksen kiinteästi eduskuntaan.

Eräät korkeat virat eivät ole yhteensopivia kansanedustajan tehtävän kanssa. Kansanedustajana eivät voi olla oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsen ja valtakunnansyyttäjä (PeL 27.3 §). Ylimpään lainkäyttöön ja ylimpään laillisuusvalvontaan liittyvien virkamiestehtävien yhdistäminen lainsäädäntövälin käyttöön ei valtiotähtöäntä pidä sopivana valtion perustehtävien erotelun kannalta.

Kansanedustajajähdokkaita voivat asettaa niin rekisteröidyt puolueet kuin tietyt suuruiset äänioikeutettujen ryhmät. Molempien oikeus tähtään suoraan perustuslaissa (PeL 25.3 §).

Kansanedustajat valitaan välitromilla, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla (PeL 25.1 §). Välitromuus merkitsee, että kansanedustajat valitaan suoraan käyttämättä valinnassa erityisiä valitsijamiehiä. Vaalin salaisuus tarkoittaa vaalitoimituksen järjestämistä siten, ettei kukaan toinen saa tietää, ketä ehdokasta kukin äänioikeutettu on äänestänyt.

Vaalitavan suhteellisuus merkitsee karkeasti ottaen sitä, että vaaliin osallistuvan poliittisen ryhmittymän (vaaliliiton tai vastaavan) vaaleissa saama osuus kaikista kansanedustajan paikoista vastaa ryhmittymän saaman äänimäärän osuutta kaikista vaaleissa annetuista äänistä. Suhteellisuuden tarkka toteuttaminen tässä mielessä edellyttäisi koko maan pitämistä yhtenä vaalipiirinä. Perustuslaki kuitenkin lieventää suhteellisuusvaatimusta määrätessään, että maa jaetaan eduskuntavaaleja varten kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksantoista vaalipiiriin (PeL 25.2 §). Lisäksi Ahvenanmaan maakunta on omana vaalipiirinään yhden kansanedustajan valitsemista varten. Perustuslakitekstissä käytetty ilmaisu ”kansalaisten lukumäärän perusteella” jättää avoimeksi, onko pyrittävä väestöllisesti yhtä suuriin

vaalipiireihin. Kun sääntämisperustelujen mukaan vaalipiiriin tarkoitusena on myös alueellisen edustavuuden turvaaminen, vastaus kysymykseen on kieltevä: vaalipiirit saavat olla väestömäärältään erisuuruisia.

Eduskuntavaalien vaalijärjestelmää on tarkoitettu vastaisuudessa uudistaa siten, että vaalipiirit muodostavat vaalien tuloksen laskentaa varten koko maan käsittävän vaalialueen. Uudistetussa järjestelmässä kukin puolueen tai muun ehdokasestajan kaikissa vaalipiireissä saamat äänet laskettaisiin yhteen, ja kansanedustajapaikkojen lukumäärä määräytyisi ehdokasestajan koko maassa saaman äänimäärän perusteella. Toistaiseksi voimassa olevassa nykyjärjestelmässä puolueet ja muut ehdokasestajat saavat edustajapaikkoja kustakin vaalipiiristä samassa suhteessa kuin ne saavat vaalipiirissä ääniä. Järjestelmän uudistamista koskevat lausekkeet jäivät lepäämään vuoden 2011 edustajainvaalien jälkeisille valtiopäiville.³⁶ Jos ne olisi hyväksytty lopullisesti, uusi järjestelmä olisi tullut ensi kerran käyttöön vuoden 2015 edustajainvaaleissa, mutta keuhalla 2011 valittu uusi eduskunta ei hyväksynyt tätä uudistusta.

3.1.3 EDUSKUNNAN TOIMINTAJAKSOT

Eduskunnan vaalikausi, jota voimme nimittää myös eduskunnan toimintakaudeksi, on neljän vuoden mittainen. Vaalikausi – ja samalla eduskunnan toimivaltaisuus – alkaa, kun eduskuntavaalien tulos on vahvistettu, ja jatkuu, kunnes seuraavien vaalien tulos on vahvistettu. Jos lähdetään siitä, ettei valtakunta koskaan saa olla ilman toimivaltaista eduskuntaa, joka voi tarvittaessa kokoontua, se edellyttää, että uusien eduskuntavaalien tulokset vahvistetaan samaan aikaan kaikissa vaalipiireissä. Yksittäisen kansanedustajan toimivaltaisuus alkaa ja päättyy samalla kuin eduskunnan.

Vaalikausi jää perustuslaissa säädettyä lyhyemmäksi, jos määrätään toimitettaviksi ennenaikaiset edustajinvaalit (ks. jäljempänä s. 145–147). Niiden jälkeen järjestettävät uudet vaalit pidetään neljäntenä vuonna sinä ajankohdalla, jona eduskuntavaalit normaalisti järjestetään. Ennen aikaisia vaaleja seuraava eduskunnan ja kansanedustajien toimikausi kestää siten jossain määrin kauemmin tai vähemmän kuin neljä vuotta.

Eduskunnan vuosittain on koolla, käytetään perustuslaissa nimitystä valtiopäivät. Eduskunnan kokoontuminen vaalikauden aikana valtiopäiville on käytännöllisesti katsoen kokonaan sen omassa – tai poikkeustapauksessa puhemiehen – harkinnassa. Yli sata vuotta kestäneen toimintansa aikana eduskunta on askel askelelta saavuttanut täyden oikeuden päättää itse omasta kokoontumisestaan. Se on vapautunut tässä asiassa niin lain-säädännön asettamista rajoituksista kuin valtionpäämiehen määräysval-lasta. Tällainen itsemääräämisoikeus on ensisijainen edellytys sille, että eduskunta pystyy hyvin täyttämään tehtävänsä tärkeimpänä valtioeli-menä, kuten muun ohella jatkuvasti huolehtimaan hallituksen kohdis-tuvasta parlamentaarisesta valvonnasta.

Vaalikauden ensimmäisille valtiopäiville eduskunta kokoontuu edel-lisen eduskunnan päättämänä ajankohtana ja vuosittaisille valtiopäiville tämän jälkeen kulloinkin päättämään ajankohtana. Valtiopäivät jat-kuvat seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen. Vaalikauden viimei-set valtiopäivät voivat käytännössä jatkua aivan koko kauden loppuun. Vaikka tasavallan presidentti julistaakin juhlamuotoisesti vaalikauden viimeiset valtiopäivät päättyneiksi, eduskunnan puhemies voi silti kut-sua eduskunnan sen jälkeen uudelleen koolle ennen seuraavien vaalien tuloksen vahvistamista (Pel. 33.2 §).

Eduskunta voi päättää valtiopäivien keskeyttämisestä esimerkiksi ke-säloman ajaksi ja määrätä samalla, milloin se kokoontuu uudelleen. Käy-tännössä näistä koollojakoista on vakiintunut nimitys (eduskunnan) kevät- ja syysistuntokausi. Tarvittaessa puhemies voi kutsua eduskunnan koolle myös valtiopäivien ollessa keskeytettynä.

Eduskunnan valiokunnat ja muut toimielimet asetetaan pääsääntöi-sesti koko vaalikauden ajaksi. Pääsäännöstä on poikkeuksia. Esimerkiksi eduskunnan puhemiehistö valitaan valtiopäiviksi kerrallaan, mikä antaa eduskunnalle mahdollisuuden suhteellisen lyhyin väliajoin hankita uu-delleen suuria menettelyyn liittyviä valtuuksia käyttävien puhemiesten toimintaa ja heidän nauttimaansa luottamusta.

Vaalikauden päätyminen katkaisee kesken jääneiden asioiden käsit-telyn. Valtiopäivien päätyminen ei sitä tee, vaan asioiden käsitteily jat-ketaan seuraavilla valtiopäivillä (Pel. 49 §). Vuoden 2012 uudistuksessa korostettiin edelleen käsitteilyn jatkuvuutta ja tehtiin mahdolliseksi, että

myös välikysymyksen sekä valtioneuvoston tiedonannon ja selonteon kä-sittelyä jatketaan vaalikauden aikana ilman eri toimia seuraavilla valtio-päivillä.

Vaalikauden päätyminen vaikutuksesta on muutamia poikkeuksia. Yli vaalikauden päätyminen voidaan seuraavalla vaalikaudella jatkaa sellai-sen lakiehdotuksen käsitteilyä, joka on perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävänä äänestetty leppämään yli vaalien. Toinen poikkeus on siinä, että eduskunnassa vireillä olevan kansainvälisen asian käsitteilyä voidaan tarvittaessa jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäi-villä. Tämä koskee niin Euroopan unionin asioita kuin kansainvälisten sopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista. Perusteena on se, että kansainväliset hankkeet eivät ole sidottuja Suomen eduskunnan aikatau-luu ja työskentelyjaksoihin.

3.1.4 ENNENAIKAISTEN EDUSKUNTAVALIEN MÄÄRÄÄMINEN

Jos tasavallan presidentti määrää ennenaikaiset eduskuntavaalit toimitet-taviksi (Pel. 26.1 §), eduskunnan vaalikausi lyhenee perustuslain määräa-masta neljästä vuodesta – olosuhteista riippuen jopa hyvinkin lyhyeksi. Demokraattisen järjestelmän toimivuuden ja hyväksytyvyyden kannalta on valtiösääntöisesti perusteltua, ettei ennenaikaisia vaaleja määrätä ai-van heti sen jälkeen, kun edellisten vaalien tulokset on vahvistettu. Tä-män rajoituksen voi perustella ennenaikaisten vaalien määräämisestä väitöskirjansa vuonna 1940 esittäneen PAavo KASTARIN sanoin: aivan uusi ei uudistamisesta parane. Jos tällaista yritetään, tavoitellaan otaksut-tavasti kansan vaaleissa jo kerran ilmaisevan tahdon tyhjäksi tekemistä pikemminkin kuin tämän tahdon entistä tarkempaa ilmaisu.

Ennenaikaisten vaalien määräämisen edellytyksenä on, 1. että päämi-nisteri tekee asiasta aloitteen tasavallan presidentille, 2. että eduskunnan on määrätty annettaessa oltava koolla ja 3. että presidentti kuulee edus-kuntaryhmiä ennen määräyksen antamista. Presidentti ei ole oikeudel-lisesti velvollinen noudattamaan pääministerin aloitetta, mutta ilman tällaista aloitetta hän ei saa toimia.

Vuoden 1919 hallitusmuodon alkuperäisen säännöksen mukaan en-nenaikaisten vaalien määrääminen kuului tasavallan presidentille ilman rajoituksia. Käytännössä osoitti, että presidentti saattoi määrätä ennenaikai-set vaalit vastoin eduskunnan ja ministeristön kantaa; tehdä sen millä ta-

hansa perusteella ja kuulematta ennakolta eduskuntaa. Kun asianomaista perustuslainkohtaa vuonna 1991 muutettiin, muutos oli reaktio edellisten vuosikymmenten käytäntöön. Voimassa olevan perustuslain 26.1 § vastaa asiallisesti vuonna 1991 muutettua perustuslainkohtaa. Säännöstä ei ole yli kaksikymmentävuotisen voimassaolonsa aikana kertaakaan sovellettu.

Ennenaikaisten vaalien määräämisestä käytettiin aikaisemmin nimitystä "eduskunnan hajotus". Parlamentaarisen järjestelmän valtiosääntökäsitteistöön huonosti sopivasta termistä luovuttiin vasta vuoden 2000 kokonaisuudistuksen yhteydessä. Hajottaminen oli aikanaan yhteydessä siihen, että presidentti saattoi – kuten keisari aiemmin – määrätä, samalla kun hän päätti ennenaikaisten vaalien järjestämisestä, että eduskunnan oli lopetettava työskentelynsä. Sen oli tapahduttava joko välittömästi tai myöhemmin, mutta kuitenkin aiemmin kuin edustajain valtuudet vaalien johdosta olisivat muutoin päättyneet. Tällaisesta – suorastaan monarkkisesta – hajaannuttamisvaltuudesta teki lopun vasta hallitusmuodon muutos vuonna 1991.

Nyky sääntelyn mukaan eduskunta päättää – ennenaikaisten vaalien toteuttamisen alla – itse, milloin se hajaantuu. Vaalien jälkeisen eduskunnan kokoonnuemiselle perustuslaissa on säädetty (Pel 26.2 §) määräpäivä, jota eduskunta voi omalla päätöksellään varhentaa.

Ennenaikaisilla vaaleilla on monensuuntaisia, jopa keskenään ristiriitaisia, vaikutuksia yleisesti poliittisen järjestelmän ja erityisesti eduskunnan toimintaan, jälkimmäiseen aivan välittömästi. Vaalikauden päätyminen ennen aikojaan tekee tyhjäksi eduskunnan normaaliptiuita vaalikautta varten laatimat työskentelysuunnitelmat ja voi aikaansaada merkityksellistenkin lainsäädäntöhankkeiden raukeamisen. Viimeksi tämä instituutio oli käytössä vuonna 1975. Aina vuoteen 1991 saakka tasavallan presidentin asemaa vahvisti suhteessa eduskuntaan se, että hänellä oli pidäkkeetön oikeus määrätä ennenaikaiset vaalit.

Täysin kiistatonta vastausta ei ole siihen, millaiset edellytykset perustuslaki asettaa ennenaikaisten vaalien määräämiselle. Perustuslainsäätäjän tavoitteet instituution uudelleenjärjestelyille kuitenkin kirjattiin aikanaan. Vuoden 1990 valtiopäivillä käsiteltiin ehdotusta vuoden 1919 hallitusmuodon muutokseksi, jossa säänneltäisiin uudelleen ennenaikaisten vaalien määrääminen. Hyväksyessään asianomaisen muutos ehdotuksen jätettäväksi lepäämään yli vaalien eduskunta samalla hyväksyi seuraavan perustelulausuman:

"Eduskunta edellyttää, että eduskunnan hajottamista koskevan asian esille ottamisen aiheena saattaa olla vain pitkäaikainen, lähinnä poliittisen hallituksen muodostamisvaikeurena ilmenevä parlamentaarinen kriisi tai muunlaisesta syystä eduskunnan toimintakykyyn tai kokoonpanoon kohdistuva kiistaton epäluulo tai yleensä myös oletus siitä, että eduskunnassa pidetään hajotusta laajasti aiheellisenä. Sen sijaan valtioneuvoston omat sisäiset tai ulkoiset toimintavaikeudet eivät lähtökohtaisesti saa johraa eduskunnan hajotukseen. Eduskunta edellyttää, että edellä mainitun kaltaista hallituskriisiä tai eduskunnan ja hallituksen välistä kiistaa ei pyritä ratkaisemaan eduskunta hajottamalla tai tällä uhkaamalla. Tarvittaessa on muodostettava uusi valtioneuvosto ja vasta ylivoimaiset vaikeudet muodostaa toimintakykyistä hallitusta saattaisivat johraa eduskunnan hajotukseen."³⁷

Lausumassa esitetyjä näkökohtia voidaan pitää lähtökohtana myös Pel 26.1 §:n tulkinnassa: tähdähtiin lähinnä tietynlaisen poliittisen kulttuurin omaksumisen. Oikeudellista rajoitusta tuon avoimen toimivaltasäännöksen käyttämälle lausumasta tuskin voi johtaa mutta harkittu poliittisen ohjeen kuitenkin.

Perustuslain voimaantulua "ylivoimaiset vaikeudet muodostaa toimintakykyistä hallitusta" saattavat ilmaantua esimerkiksi siinä tapauksessa, että eduskunta kolmannella äänestyskierröksellä valitsee pääministerin suhteellisesti enemmistöllä. Jos näin valittu pääministeri ei pysty kokemaan hallitusta eivätkä uudet hallitusneuvotteluihin näytä joutuvan tulokseen, voi tulla kysymykseen ennenaikaisten vaalien määrääminen. Ehdotuksen presidentille tekee tässä tapauksessa eroa pyytäneen mutta vielä toimessa olevan hallituksen pääministeri.

Käytännön poliittisessa elämässä kaksi valtiosääntöistä instituutiota, eduskunnan hallitukselle antama epäluottamuslause ja ennenaikaisten vaalien määrääminen, voivat joutua vastakkain. Aina sen mukaan kumpi ensin otetaan käyttöön, saatetaan joutua kysymään: voiko epäluottamuslausetta hallitukselle antaa, jos ennenaikaiset vaalit on määrätty? Voiko ennenaikaisia vaaleja määrätä, jos pääministeri on saanut eduskunnalta epäluottamuslauseen? Tähän ongelmaan palataan jäljempänä käsiteltävässä ministeristön eroamista (3.3.3).

3.1.5 KANSANEDUSTAJAN OIKEUSASEMA

Kun valtiösääntöoikeudessa puhutaan kansan edustamisesta, ei kyse ole valtiovallan käyttöä koskevasta valtuutuksenomaisesta toimeksiannosta (*mandatista*), jonka edustajat valitsijoilta (=kansalta) saavat. Tällainen suora toimeksianto, joka sitoi edustajia esimerkiksi lainsäädäntövallan käytössä valitsijoiden antamiin ohjeisiin, ei kuulu järjestelmään. Edustus valtiösääntöoikeudellisessa mielessä käsittää pikemminkin ylimmän valtiovallan määrällänsä siirron (*delegatio*) kansan suoraan valitsemille edustajille. Kyse on välillisestä kansanvallan muodosta, jossa vallan valtiösääntöisenä lähteenä on kansa.

PeL 29 §:ssä säädetään: "Kansanedustaja on velvollinen toimeensa noudattamaan oikeutta ja tönuurta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset." Säännös otettiin asiallisesti sellaisenaan vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksestä (11 §). Tämän jälkimmäisen säännöksen kansallinen kantamuoto oli suuriruhtinaskunnan säätökousta varten hyväksytyssä vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksessä, jonka sisältämä sääntely taas kansainvälisesti palautui Ranskan vallankumouksen ensimmäiseen perustuslakiin (1791).

Historiallisesti PeL 29 §:n säännös on siis usean välityksen kautta peräisin kansallisvaltioiden luomisen aikakaudelta. Tuolloin oli yhtenäisyyden vahvistamiseksi tärkeää korostaa, että kansanedustaja oli koko kansakunnan edustaja eikä yksittäisen säädyn antamiin ohjeisiin sidottu. Nykyisenä aikana säännöksen oikeudellinen merkitys on siinä, että kansanedustaja käyttäessään perustuslain sallimissa rajoissa edustajantointaan ei ole oikeudellisesti sidottu minkään tahon ohjeisiin tai määräyksiin. Kansanedustajan valtiösääntöinen riippumattomuus ohjeista ja määräyksistä kohdentuu valitsijottren, taustaryhmän ja puolueen ohjeisiin (niin sanottu imperatiivisen mandaatin kielto³⁸) sekä toisten valtionorganien tai viranomaisten määräyksiin. Niiden noudattamatta jättämisestä ei seuraa kansanedustajalle minkäänlaisia oikeudellisia eli virallisuonteisia sanktioita (tehosteita).

Kansanedustajan poliittinen sidonnaisuus ei ole ristiriidassa oikeudellista riippumattomuutta koskevan vaatimuksen kanssa. Itse asiassa koko eduskunnallinen demokratia rakennuu jonkinasteisen poliittisen sidonnai-

suuden varaan. Tämän sidonnaisuuden lähtökohtana on puolueuudostus. Joukkojärjestelmä poliittiset puolueet muodostavat renkaan vapaan kansalaistoiminnan ja valtion oikeudellisen järjestysmuodon välillä: ne organisoivat kansalaismielipidettä ja välittävät kansalaisten ja eduskunnan vuorovaikutusta. Valtiosäännön mielessä puolueella tarkoitetaan oikeusministeriössä pidettävään puoluerekisteriin merkittyä rekisteröityä yhdistystä (puoluelaki 1 §). Rekisteriin merkityt puolueet ovat luonteeltaan aatteellisia yhdistyksiä, joiden pääasiallisena tarkoituksena on vaikuttaa valtiollisiin asioihin (puoluelaki 2 § 1 kohta). Valtiosääntöjärjestelmän kansanvaltaisen toimivuuden kannalta tärkeää on, että kansalaismielipide jäsennetään ja organisoidaan, jotta se pystyisi vaikuttamaan yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisessa.

Puoluelaitos on siis ollut ja on itse asiassa edelleen niin Suomessa kuin muullakin edustusjärjestelmän – ja välillisen demokration – olennainen ja välitön osa. Perustuslain lisäksi puolteiden asema näkyy perustuslakia konkreetisoivassa lainsäädännössä kuten puoluelaisa (10/1969) ja eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000), joista jälkimmäinen lähtee tosiasiassa (vaikka tätä ei nimenomaan ilmaista) monin kohdin siitä, että kansanedustajat ovat organisoituneet eduskuntaryhmiksi puoluerajojen mukaan (ks. jäljempänä tässä jaksossa).

Vaalijärjestelmä edellyttää mielipideryhmiä järjestymistä vaaliliitoiksi. Tehtävä on käyrännössä lähes kokonaan puoluelaitoksen varassa. Kansanedustajat valitaan ryhmäyhtenäisyyden merkeissä: monet edustajat jäisivät valitsematta, jos he asettuivat ehdokkaiksi puoluelistojen ulkopuolella. Vaalijärjestelmä kokonaisuudessaan suosii puolueuudostusta tai ainakin ehdokkaiden liittoutumista vaaleissa. Parlamentarismi rakentuu sen varaan, että hallituksella on parlamentin enemmistön pyryväisluonteinen (enintään vaalikauden kestävä) kannatus. Yhteiskunnallisesti tärkeiden lainsäädäntöhankkeiden läpimeno olisi arpapeliä ilman ennakoitavissa olevaa ryhmäyhtenäisyyttä. Ilman sellaista – ainakin jonkinasteisena – järjestelmä toimisi huonosti.

Perustuslaki tunnustaa suoraan poliittisten puolueitten olemassaolon: suora ehdokasasetteluoikeus niin eduskuntavaaleissa kuin tasavallan presidentin vaalissa säädetään myös rekisteröidylle puolueelle (PeL 25.3 §, 54.3 §). Ennen vuoden 2000 uudistusta asiasta säädettiin vain tavallisen lain tasolla. Tosiasiassa puolueisiin viitataan myös säädetäessä eduskuntaryhmien osuudesta hallituksen muodostamisprosessiin (PeL 61 §).

Poliittinen vastuu kuuluu olennaisesti edustukselliseen järjestelmään. Poliittiset päätöksentekijät, valtiósääntöiset vallankäyttäjät, ovat kansalle poliittisessa vastuussa toimistaan. Kansanedustajan tehtävän määrääkäsäus ja valitsijan mahdollisuus jättää määräjän kuluu tehtävä uisimatta ovat edustuksellisen demokratian aatteellisia pääpilareita.

Se seikka, onko valitsijoiden tahtoa vaalikauden aikana noudatettu, tarkistetaan (ainakin periaatteessa) seuraavien edustajinvaalien yhteydessä. Siinä valitsijoilla on mahdollisuus ja täysi oikeus harkita, kuinka tarkoituksenmukaisesti kansanedustajat ovat menneellä kaudella toimittaneet. Itse asiassa harkinta ei kohdistu vain yksittäisiin edustajiin, vaan sen ohella tai sen sijastakin koko mielipideryhmittään eli puolueeseen. Valitsijain reaktio huonona tai epätarkoituksenmukaisena pidettyyn politiikkaan voi johtaa – vaikkei se tätä aina teekään – yksittäisen kansanedustajan poliittisen vastuun toteuttamiseen uudelleenvalinnan epäämisenä ja ehkä voimasuhteiden muutoksina puolueiden kesken.

Eduskuntavaalien väliaikoina valitsijoiden ainoa mahdollisuus vaivaan reaktioon kulkee tasavallan presidentin ja pääministerin kautta. Välineenä on *ennenaikaisen vaalien määrääminen*. Kun tätä instituutiota menneinä vuosikymmeninä usein tosiasiassa käytettiin tarkoituksiin, joilla ei ollut mitään tekemistä kansalaismielipiteen muuttumisen tai poliittiseen umpikujaan joutumisen kanssa, sen käyttöä on edellä selostetulla tavalla vaikeutettu.

Kansalaiset voivat myös vaalien väliaikoina pyrkiä suoraankin vaikuttamaan eduskunnan päätöksentekoon käymällä julkista keskustelua eduskunnan käsiteltävistä asioista. Vastaavasti puolueiden johroolimet voivat harjoittaa dialogia asianomaisten eduskuntaryhmien kanssa. Kansalaisosallistumista helpottaa se, että eduskunnan täysistunnot ovat perustustain mukaan julkisia, samoin käsitteilyihin liittyvät asiakirjat. Julkisuus avaa tietä myös kansanedustajien poliittisen vastuun toteuttamiselle eduskuntavaaleissa. Vuonna 2012 muurettu perustuslain 53.1 § tarjoaa viidellekymmenenleluhannelle kansalaiselle myös mahdollisuuden tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi ja näin suoraan ikään kuin pakottaa eduskunta ottamaan kantaa esityksen kohteena olevaan asiaan.

Saman puolueen listoilta valitut kansanedustajat muodostavat käytännön mukaan yhteisen eduskuntaryhmittään. Näitä ryhmiä on jossain yhteydessä

eduskunta-ryhmä

luonnehdittu rekisteröimättömiksi yhdistyksiksi,³⁹ mikä ei kuitenkaan täysin vastaa ryhmien asemaa suhteessa eduskuntaan ja toimintaan. Käytännössä eduskuntaryhmien kannanotot ja keskustelut vaikuttavat merkittävästikin kansanedustajien käyttäytymiseen valiokunnissa ja täysistunnoissa. Ryhmät jäsentävät ja joustavoittavat eduskunnan toimintaa, ilman niitä parlamentaarisen hallitustavan toteuttaminen kävisi hyvin vaikeaksi. Sitä paitsi eduskuntaryhmillä on kaksi perustuslaissa säädettyä erityistä tehtävää, jotka liittyvät hyvin keskeisten valtiosääntöisten ratkaisujen tekemiseen, joskin toista niistä (Pel 61 §: hallituksen muodostaminen) sovelletaan nykyisin pääsääntöisesti vain kerran vaalikaudessa, ja toinen (Pel 26 §: ennenaikaiset vaalit) voi jäädä hyvin pitkäksi aikaa ilman käyttöä. Eduskuntaryhmien olemassaoloa edellytetään myös eduskunnan työjärjestyksessä (istumajärjestys, ryhmäpuheenvuorot; 6 §, 51 §), ja ryhmät saavat eduskunnan hallinnolta erityispalveluita (2 §).

Kun enemmistöhallitukset suomalaisessa järjestelmässä ovat usean puolueen koalitiollahituksia, hallituspolitiikan sisällön sovittelu osallisten puolueiden kesken on jatkuvan yhteistoiminnan välittämätön ehto. Jos tämä sovittelu kuitenkin tapahtuu hallituspuolueitten eduskuntaryhmien ulkopuolella, siis esimerkiksi vain ministereiden kesken, se tosiasiassa rampauttaa eduskunnalle kuuluvan laimsäädäntö- ja valvontavallan aidon käyttämisen. Yhteisymmärrys ainakin tärkeimmässä asioissa olisi siten löydetävä jäseniään poliittisesti sitovita päätöksiä tekevien, hallituspuolueitten eduskuntaryhmien kesken. Sama kohtuullisen yksituumaisuuden vaatimus ulottuu oppositiopolitiikkaa harjoittavaan eduskuntaryhmään.

Kun Pel 29 § takaa kansanedustajan riippumattomuuden, oikeudellistakin kritiikkiä ovat herättäneet eduskuntaryhmien itselleen vahvistamat, ryhmien yhtenäistä äänestyskäytämistä tehostavat menettelysäännöt-sanktioineen. Koska eduskuntaryhmään liittyminen kuitenkin on vapaaehtoista, ja kansanedustaja liityessään on tietoinen ryhmän säännöistä ja toimintavoista, jotka perustuvat ryhmän sisäiseen toimintavapauteen, on katsottu, että eduskuntaryhmät voivat Pel 29 §:n estämättä kohdistaa jäseniänsä erilaisia ryhmän toimintaan osallistumiseen ja ryhmän jäsenyyteen liittyviä sääntöjensä mukaisia seuraamuksia. Ryhmä