Valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja

OTT
Maarit Hovila

Luentojen runko

1. Mitä valtiosääntöoikeudella tarkoitetaan?
2. Yleiset opit ja niiden merkitys valtiosääntöoikeudessa
3. Valtiosäännön keskeiset perusteet ja periaatteet
4. Ylimmät valtioelimet ja niiden toimivalta
5. Päätösvalta ulkopolitiikassa

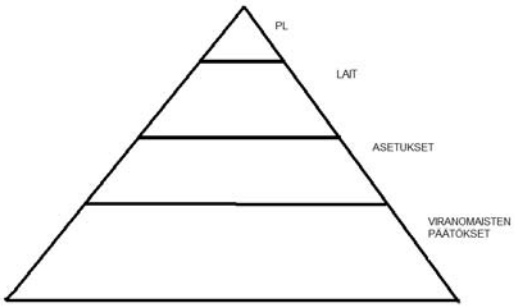
Mitä valtiosääntöoikeudella tarkoitetaan?

- Toinen julkisoikeuden ydinlohkoista
- Oikeussystemaattisesti niiden oikeussääntöjen muodostama kokonaisuus, jotka sääntelevät valtion rakenteen, toimivallan ja valtioelinten välisiä suhteita

- Valtiosääntöön kuuluvat ne normit, jotka määrittävät:
  - Valtiojärjestyksen (oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen perusteita,
  - Ylimmän vallankäytön perusteita (ylimpiä valtioelimiä, niiden organisaatiota, asemaa, tehtäviä ja keskinäisiä toimivaltasuhteita)
  - Perustuslakien pysyvyyttä, muuttamisen muotoja ja valvontaa ja
  - Ihmisten oikeusaseman perusteita (perusoikeuksia ja -velvollisuuksia)
- Valtiosääntönormien tarkoituksena on politiikan sääntely (Jyränki)

Valtiosääntöoikeus – jotain erilaista

- Böckenförde on luetellut neljä erityispiirrettä, jotka erottavat valtiosääntöoikeuden muista oikeudenaloista:
  - Perustuslain säädöshierarkkinen asema



- Hierarkian funktio:
  - osoittaa oikeusnormien etusijajärjestyksen: alemmanasteinen normi ei saa olla ristiriidassa ylemmänasteisen normin kanssa
  - Alemmanasteiset normit saavat oikeudellisen pätevyytensä niitä ylemmistä normeista

- Valtiosääntönormisto politiikkaa lähinnä oleva oikeusjärjestyksen lohko
- Perustuslain sisältämä normisto osin epätäydellistä, (fragmentaarista) oikeutta. Perustuslakitekstin yleisluonteisuus
- Perustuslaki pitää tietoisesti soveltajan liikkumatilan avoimena. Sisältää vain puitesääntelyn, jonka yksityiskohtainen sääntely jätetään lakitason varaan
- Valtiosääntöoikeuden oikeuslähdeoppi eroaa muiden oikeudenalojen vastaavista opeista erityisesti siinä, että ***eduskunnan perustuslakivaliokunnan*** lausunnot saavat sen paikan, joka muilla oikeudenaloilla kuuluu ylimmän oikeusasteen lainkäyttöelinten ratkaisuille.

Miten valtiosääntöoikeutta on tulkittava?

- Kokonaisvaltainen lähestymistapa – esim. perusoikeudet koko valtiosäännön läpäisevänä periaatteena: metanormi
  - Perustavanlaatuisista yleisistä yhteiskunnallisista arvoista ja arvostuksista muotoutuneet päämäärät, moraalikäsitykset
  - Vaikuttaa oikeusjärjestyksen huipulla ja läpäisee koko oikeusjärjestelmä

- Periaatteet merkittävä väline valtiosäännön kokonaisuuden ymmärtämisessä

Lyhyt alustus edelliseen kalvoon…

Normit
- Käyttäytymistä ohjaava sääntö, ohje tai malli

- Sanktiot
  - Positiivinen ja negatiivinen
- Juridiikassa normit on tapana jakaa kahteen pääryhmään: sääntöihin ja periaatteisiin – ei kuitenkaan aina tarkkaa eroa

Lyhyt alustus edelliseen jatkuu…

- Säännöt
  - Täsmällisiä ohjauslausekkeita, joita joko noudatetaan tai ei noudateta.
  - Esim. hallinto-oikeudessa muutoksenhaun määräajat: oikaisuvaatimukset on tehtävä tietyn määräajan kuluessa.
  - Huom! Erota käsitteet *säännös/sääntö* ja *säädös*

Oikeusperiaatteet

- Oikeusperiaatteille ei ole olemassa mitään tarkkaa, eksaktia määritelmää. Voidaan esittää yleisiä luonnehdintoja, jotka kuvaavat periaatteita
  - Vakiintuneisuus. Yleisemmän käyttäytymissäännön (yleensä yhteiskunnallinen tai poliittinen arvo) muotoutuminen oikeudellisesti relevantiksi ohjaus- tai oikeusperiaatteeksi edellyttää vakiintumista
  - Yleisyys; sääntöjä yleisempiä oikeuslähteitä ja voivat samanaikaisesti ohjata useita erityyppisiä toimintoja
  - Periaatteet luonteeltaan väljiä ja harkinnanvaraisia – siksi oikeudellinen harkinta on periaatteille luonteenomainen piirre, esim. hallinto-oikeuden periaatteet
  - Oikeusperiaatteiden punninta

Jatkuu…

- Oikeusperiaatteiden merkitys korostuu oikeusnormien tulkinta-avaimena
- Oikeusperiaatteilla lakeja korkeampi abstraktiotaso
- Keskeisimmät oikeusperiaatteet mainittu myös kirjoitetussa laissa
- Oikeusperiaatteilla on merkittävä tulkintavaikutus, erityisesti väljien, harkintaa edellyttävien säädösten yhteydessä (Ks. esim. Tolonen 2003: Oikeuslähdeoppi)

Lyhyt alustus edelliseen jatkuu…

- Periaatteet
  - Voidaan ymmärtää sellaisia väljempiä ohjauslausekkeita, joita puolestaan voidaan noudattaa enemmän tai vähemmän
  - Voivat joutua väistymään oikeussääntöjen tai painavampien periaatteiden tieltä
  - Valtiosääntöoikeudellisia periaatteita: parlamentarismi, presidentialismi, vallanjako-oppi, suvereniteetti, kansanvaltaisuuden periaate, tuomioistuinten riippumattomuus, perusoikeudet sisältävät lukuisia periaatteita jne…

Paluu takaisin, miten valtiosääntöoikeutta on ymmärrettävä

- Valtiosääntöoikeutta hahmotetaan *yleisten oppien* avulla.
- ”Yleiset opit muodostavat sen ’avaimen’, jota käyttäen yksittäiset säännökset vasta voidaan ymmärtää osana oikeuden systemaattista kokonaisuutta” (Laakso)
- Koostuvat:
  - Oikeussystemaattiset ja oikeudenalakohtaiset peruskäsitteet
  - Juridiset teoriat
  - Oikeusinstituutiot
  - Oikeusperiaatteet

- Suomen valtiosäännön perusperiaatteita (perustuslain 1 luku):
  - Valtion suvereenisuus
  - Kansainvälisyysperiaate
  - Kansansuvereenisuus ja edustuksellinen demokratia
  - Valtiokansan koostuminen kansalaisista
  - Valtion alueen jakamattomuus
  - Yhtenäisvaltiollisuus
  - Liberaalinen ja sosiaalinen (hyvinvointivaltiollinen) periaate
  - Ihmisarvon loukkaamattomuus
  - Tasavaltaisuus
  - Eduskunnan ensisijaisuus
  - Parlamentarismi
  - Oikeusvaltioperiaate
  - Tuomiovallan erottelu muista perusvaltuuksista
  - Tuomioistuinten riippumattomuus

Moderni perustuslakikäsitys

- Muodostui 1700-luvulla
- Ajatus siitä, että yhteiskunnallisen vallanjaon pääperiaatteet tuli hyväksyä erityisessä laissa, jonka muuttaminen ei tule kysymykseen minkään valtainstituution yksipuolisin toimenpitein – ajatuksen pääkehittelijöinä pidetään Montesquieuta ja Lockea

- Perustuslaki ymmärretään eräänlaiseksi yhteiskuntasopimukseksi; *se julistaa sellaisia yhteiskunnallisia perusarvoja* joiden varaan yhteiskunnan toiminta rakentuu esim. demokratia ja ihmisarvo.
- Perustuslaki toimii perusnormistona, joka *määrittelee yhteiskuntapoliittisen vallankäytön ja vallanjaon perusteet* ja sen, millaisin määrämuodoin valtaa tulee käyttää
- Perustuslaki sisältää joukon aineellisoikeudellisia perussäännöksiä, joiden on *tarkoitettu olevan tavanomaisia normeja pysyvämpää.* Ne pitäisi ottaa lähtökohdaksi muussa yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa.

Suomalainen perustuslakikäsitys

- Valtiosääntöperinne korostanut perustuslakia oikeudellisesti velvoittavana asiakirjana
- Perustuslain säännösten sekä valtiollisen todellisuuden tulee vastata toisiaan
- Perustuslain tulee olla mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä; luo perustan ja puitteet muulle kansalliselle oikeusjärjestykselle
- HE: ”perustuslaissa tulee pyrkiä tietynlaiseen jykevyyteen; perustuslain tekstin tulee olla pysyvämpää kuin muun lainsäädännön”
- Valtiosääntöperinteen jatkuvuus

Valtiosäännön keskeisiä perusteita ja periaatteita

Valtion käsitteestä

- Klassisen määritelmän mukaan valtio on organisoitu ihmisryhmä, joka tietyllä alueella käyttää omintakeista ja pysyvää valtaa.
- Tämän mukaan valtion välttämättömiä ainesosia ovat siis
  - Valtion rajattu alue
  - Valtiokansa
  - Sellainen valtamonopoli, joka sulkee pois muut ulko- ja sisäpuoliset vallankäyttäjät ja jota kuvataan käsitteellä
  - Suvereenisuus

Valtion alueen jakamattomuus

- PeL 4 §: ” Suomen alue on jakamaton”
- Valtakunnan rajoja ei voi muuttaa ilman eduskunnan suostumusta
- 94.3 §: ”Jos kansainvälinen velvoite koskee valtakunnan alueen vähentämistä tai lisäämistä, tällainen velvoite voidaan hyväksyä eduskunnassa vain vähintään kahden kolmanneksen enemmistöllä annetuista äänistä”

Yhtenäisvaltiollisuus

- Valtiorakenteet voidaan jakaa kahteen päätyyppiin: yhtenäisvaltioon ja liittovaltioon
  - Liittovaltiossa muodollisesti voimassa kaksi rinnakkaista oikeuspiiriä: koko valtion alueella liittovaltion oikeuspiiri ja sen rinnalla jokaisessa osavaltiossa osavaltion oma oikeuspiiri
  - Liittosopimus tai liiton perustuslaki
  - Hyvin pitkälle viety julkisen vallan hajautus eli desentralisaatio – yhtenäisvaltion liittyminen federatiiviseen kokonaisuuteen merkitsee sentralisaatiota, vallan keskitystä
  - Esim. Yhdysvallat, Kanada

- Suomi on siis yhtenäisvaltio
- Lainsäädäntövaltaa ei ole jaettu alueellisille elimille ja kaikki lainkäyttöelimet kuuluvat valtion tuomioistuinorganisaatioon: kunnallinen itsehallinnon käyttämä hallintovaltakin on suhteellisen vaatimatonta
- Valtiosäännössä silti nähtävissä kiistaton poikkeus federatiivisuuden eli liittovaltion suuntaan: Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto

Tasavaltaisuus

- PeL 1.1: ”Suomi on täysivaltainen tasavalta”
- Käsitteellisesti tasavalta on valtiomuoto, joka ei ole monarkkinen
- Kansansuvereenisuus, edustuksellinen demokratia ja parlamentarismi ovat kaikki monarkkisen periaatteen vastakohtia
- Tasavaltaisuuteen sisältyy ajatus siitä, että ihmiset ovat yhdenvertaisia osallistuessaan kansalaisina julkisen vallan käyttöön

Valtion suvereenisuus

- PeL 1.1 § ilmaisee valtion suvereenisuutta koskevan periaatteen: Suomi on täysivaltainen tasavalta
- Itsenäisen valtion oikeusaseman yleiskuvaus ja kansainvälisessä oikeudessa valtion perusominaisuus
- Jaetaan sisäiseen ja ulkoiseen suvereenisuuteen
  - Sisäinen suvereenisuus merkitsee, että valtion sisäpuolella valtiovalta on korkein oikeudellinen valta
  - viittaa alueherruuteen eli siihen, että valtion alueella eivät muut valtiot, niiden viranomaiset tai kansainväliset järjestöt voi käyttää julkisoikeudellista valtaa

- Valtion ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion tasa-arvoisuutta toisiin valtioihin nähden ja valtion täyttä vapautta päättää oikeudellisista suhteistaan toisiin valtioihin ja muihin kansainvälisen oikeuden subjekteihin riippumattomasti, ja vain välittömästi kansainvälisen oikeuden alaisena
  - Brexit
- Suvereenisuus suhteellistunut niin tosiasiallisella kuin oikeudellisellakin tasolla
  - Valtioita sitoo kansainvälinen oikeus ja EU on suhteellistanut myös merkittävästi suvereenisuusperiaatetta

Valtiosääntö ja EU – liittyy suvereenisuuteen

Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen. PeL 1 §.

Ennen vuoden 2012 uudistusta ainoa PeL:n säännös, jonka voitiin katsoa liittyvän unionijäsenyyteen oli 94.3 §.

- Perustuslaista ei suoraan käy ilmi, että valtiollinen suvereniteetti on tietyllä tavalla rajoitettua
- Sama pidättyväinen linja koskee myös PeVL lausuntoja jotka käsittelevät Suomen liittymistä EU-sopimuksiin (mm. Amsterdam, Nizza, Lissabon – joka ei kuitenkaan tullut voimaan)

- Suvereenisuutta siis nakerrettu pala palalta, vasta EVM-sopimuksissa herätty mm. siihen, kuinka paljon budjettisuvereenisuus on kaventunut, selvää vastausta siihen kuitenkin vaikea antaa
- Myös kv-sopimusten hyväksyminen tehty verraten helpoksi, vrt. kuitenkin perustuslain hyväksyminen jonka vaikutukset valtiosääntöön voivat olla paljon ”lievempiä”.
- EU harmonisoi lainsäädäntöä kaikilla oikeudenaloilla

Kansainvälisyysperiaate

- PeL 1.3 §: ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi”
- Säännös asettaa tavoitteita valtion harjoittamalle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle:
  - Rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamisen ja yhteiskunnan kehittämisen
  - Uudessa perustuslaissa ei ole yleistä valtuutussäännöstä toimivallan luovuttamisesta vieraalle valtiolle tai kansainväliselle/ylikansalliselle yhteisölle
- Perussääntönä kuitenkin edelleen, että valtiosääntöinen suvereenisuusperiaate estää saattamasta voimaan tavallisella lailla suvereenisuusoikeuksien siirtämistä valtion ulkopuolisille tahoille

Ihmisarvon loukkaamattomuus

- PeL 1.2 §:" …Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa"
- Voidaan ymmärtää
  - Säännöksi, joka täyttää mahdollisia aukkoja perusoikeusturvassa tai
  - Ainakin täydentää varsinaisia perusoikeussäännöksiä tulkintatilanteissa (perusoikeusmyönteisempään tulkintaan)

Kansansuvereenisuus ja edustuksellinen demokratia

- Ilmenee PeL 2 §
- Kansan suvereenisuus erotettava valtion suvereenisuudesta
- Miten kansalle taataan osallistuminen valtiovallan käyttämiseen?
  - Tavanomainen ja myös Suomessa hyväksytty ratkaisu on edustusperiaatteen omaksuminen: kansa valitsee itselleen edustajia käyttämään valtaa puolestaan, tarkemmin sanottuna määräajaksi, jonka kuluttua edustajanvaltuudet lakkaavat, ellei kansa halua niitä uudistaa

- Yleisessä poliittisessa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa kansansuvereenisuusperiaate on antanut tilaa *kansanvallan* eli *demokratian idealle*
- Konkretisointien tasolla kansansuvereenisuusperiaate vaihtuu yleensä edustuksellisen demokratian periaatteeksi, joka takaa mahdollisuuden osallistua valtiollisiin ja paikallisiin vaaleihin ja asettua niissä ehdokkaaksi ja johon välttämättömänä osana kuuluu valittujen edustajain toimikauden määräaikaisuus ja valitsijain oikeus määräajan kuluttua vaihtaa edustajia, niin myös vaalitoiminnan vapaus sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden muodossa.

Parlamentarismin periaate

- Kiteytyy Pel 3.2 §:n säännökseen, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenten on nautittava eduskunnan luottamusta
- Parlamentarismin vahvistaminen perustuslain uudistuksen tärkeimpiä tavoitteita
- Parlamentarismin periaatteen täsmennyksiä löytyy myös muualta perustuslaista:
  - Hallituksen muodostamista koskeva säännös 61 §
  - Hallitusohjelmaa koskevaa tiedonantoa 62 §
  - Valtioneuvoston tai ministerin eroa 65 §
  - Valtioneuvoston myötävaikutusta presidentin päätöksentekoon 58 §
  - Eduskunnalle kuuluvia parlamentaarisen valvonnan välineitä 43-47 §

- Parlamentaarinen periaate vaikuttaa ja sen tulee vaikuttaa:
  - Valtioneuvoston ja yksittäisten ministerien asettamiseen, päätöksentekoon ja toimessa pysymiseen;
  - Ministerimyötävaikutuksen välityksellä parlamentaarista vastuuta vailla olevan presidentin päätöksentekoon;
  - Annettaessa tulkintatilanteissa sisältöä yhtäältä eduskunnan ja valtioneuvoston ja toisaalta presidentin välisiä toimivaltasuhteita koskeville oikeussäännöille;
  - Järjestettäessä valtioneuvoston ja ministeriöiden ohjausvaltaa julkiseen koneistoon nähden

- Parlamentarismin periaate on uudessa perustuslaissa paljon enemmän kuin luottamussuhde, jonka tulee vallita eduskunnan ja valtioneuvoston välillä
- Korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä: parlamentarismi on demokratia-periaatteen ilmentymä
- ”Metanormi”

Valtiollisten tehtävien jako

- PeL 3 §:ssä lainsäädäntövalta osoitettu eduskunnalle, toimeenpanovalta (=hallitusvalta ehkä nyk. parempi) presidentille ja valtioneuvostolle ja tuomiovalta tuomioistuimille
- Perustuslaissa kolmijako-oppia sovelletaan parlamentaarisessa muodossa
- Silti valtiosääntöoikeudellisena periaatteena ja yhtenä yleisenä oppina valtiollisten tehtävien jakoa voidaan pitää merkityksellisenä

Parlamentaarisen hallitusvallan ja presidentinvallan yhteensovittaminen

- Suomen valtiosääntöjärjestelmään kuuluu sekä valtiovallan kolmijako-opin (Montesquieu) että suvereniteettiopin (Rousseau) kaltaisia elementtejä
- Suvereniteettioppi/=kansanvaltaisuuden periaate lausutaan julki PeL 2.1 §:ssä: ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”.
  - Ko. sääntö ilmaisee valtiovallan lähteeksi kansan ja sen edustajaksi eduskunnan, joka käyttää tuota valtiovaltaa valtiopäiville kokoontuneena

- Kun Suomen valtiosääntö sisältää sekä valtiollisten tehtävien jaon, presidentialismin ja parlamentarismin periaatteen, se aiheuttaa tiettyjä tulkintaongelmia.
- Näkyvin ja eniten keskustelua herättänyt on ulkopolitiikan johtovaltaa koskeva PeL 93 §:n säännös ”´Tasavallan presidentti johtaa ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”
- Huom! Politiikkaa tekevät kuitenkin ihmiset

Oikeusvaltioperiaate

- PeL 2.3 §: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia”
- Yksi johtavia periaatteita, joka laajasti voidaan ymmärtää siten, että *viranomaisten on toiminnassaan noudatettava lakia*
- Samaan periaatteeseen voidaan viitata myös ilmaisulla laillisuusperiaate
- Oikeusvaltiollisuus edellyttää viranomaistoiminnan nojaavan viime kädessä lakiin; oikeusvaltiota koskevan perussäännön mukaan julkisen vallan käyttämisen tulee perustua lainsäädäntöön – koskee myös tilanteita, joissa kunta on ulkoistanut palveluitaan yksityistämällä. Esim. tietyt ammattikorkeakoulut, yksityiset turvallisuuspalvelut

Virkamieshallinnon periaate

- Liittyy läheisesti oikeusvaltioperiaatteeseen ja on oikeastaan yksi sen ulottuvuuksista
- Periaatteen mukaan *lähtökohtaisesti julkisen vallan käyttäminen kuuluu ainoastaan viranomaistahoille, ei siis yksityisille oikeushenkilöille*
- Ei kuitenkaan peruuttamattomasti estä antamasta julkisen vallan käyttöä ja julkisia tehtäviä myös muille tahoille
  - Esim. välillisen julkishallinnon yksiköt, kuten valtion liikelaitokset ja julkisia tehtäviä hoitavat yksityisoikeudelliset yhteisöt

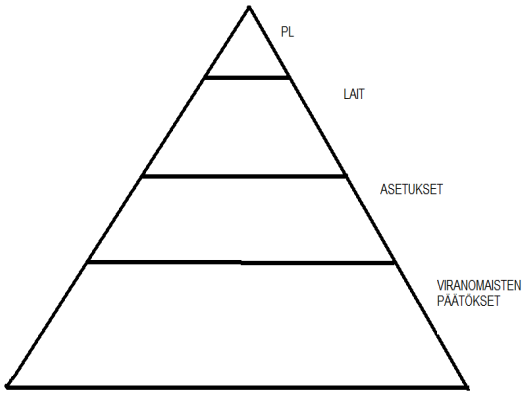
Tuomiovallan erottelu muista perusvaltuuksista, tuomioistuinten riippumattomuus

- PeL 3 § varaa lainkäyttötehtävän vain tuomioistuimeksi järjestetyille julkisille toimielimille
  - Tällainen elin noudattaa päätöksiä tehdessään oikeudenkäyntimenettelyä ja on ratkaisuissaan lakisidonnainen
  - Lainkäytön varaaminen tuomioistuimille ehdottoman periaatteen tasolla
- PeL 3 §:n säännös edellyttää, paitsi tuomiovallan erottelua, myös tuomioistuinten riippumattomuutta
  - Yksittäistapauksellinen ja rakenteellinen riippumattomuus

Perusoikeuden käsitteestä

- Perusoikeudet ovat perustuslain perusoikeusluvussa turvattuja yksilön oikeuksia
- Perustavanlaatuisista yleisistä yhteiskunnallisista arvoista ja arvostuksista muotoutuneet päämäärät, moraalikäsitykset
- Vaikuttavat oikeusjärjestyksen huipulla ja läpäisee koko oikeusjärjestelmän:
- Korotettu muodollinen lainvoima

Normihierarkia



Perusoikeussäännösten kirjoitustavasta

- Perusoikeussäännöstö osa perustuslakia
- Korkea legitiimisyys: säännökset laadittava lyhyiksi ja yleiskielen mukaiseksi
- Säännökset siksi yleensä väljiä ja tulkinnanvaraisia
- Väljyyttä rajoitetaan säätämällä yksityiskohtaisempia ja perusoikeuksia konkretisoivia lakeja, esim. hallintolaissa monet perusoikeussäännökset konkretisoituvat
- Perustuslakien, kuten perusoikeussäännösten edellytetään olevan voimassa pitkähkön ajan

Perusoikeuksien sisältö

- Yhdenvertaisuus
- Oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen
- Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate
- Liikkumisvapaus
- Yksityiselämän suoja

Perusoikeuksien sisältö

- Uskonnon- ja omantunnon vapaus
- Sananvapaus ja julkisuus
- Kokoontumisvapaus
- Yhdistymisvapaus

Jatkuu…

- Vaali- ja osallistumisoikeudet
- Omaisuudensuoja
- Sivistykselliset oikeudet
- Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Perusoikeuksien sisältö

- Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus
- Oikeus sosiaaliturvaan
- Vastuu ympäristöstä
- Oikeusturva

Perusoikeusjärjestelmän tarkoituksesta/luokittelusta

- Turvata valtion alueella oleville ihmisille tietty valtion väliintulosta ja viranomaisten puuttumisista vapaa toimintapiiri (ns. vapausoikeudet)
- Klassisia vapausoikeuksia eli kansalaisten suoja julkisen vallan puuttumista vastaa ovat muun muassa: ihmisten yhdenvertaisuus, oikeus elämään ja vapauteen, oikeus fyysiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen
- Kansalais- ja poliittiset oikeudet
- Ihmisten oikeusasemaan kohdistuvan viranomaistoimen perusteena tulee olla oikeussäännös, yleensä eduskuntalaissa. PL 80.1 §

Perusoikeusjärjestelmän tarkoituksesta

- Seuraava kehitysvaihe hyvinvointivaltion kehityksen seurauksena:
- Turvata ihmisille ns. taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet, TSS-oikeudet:
- Valtiolle ja myös kunnille säädetään toimintavelvoitteita
- Pääasiassa sosiaaliset perusoikeudet. Lisäksi turvataan kansallista kulttuuria ja kansalaisten mahdollisuus saada perusopetusta
- Osa TSS-oikeuksista ns. subjektiivisia oikeuksia: yksilö voi vaatia tällaista oikeutta tarvittaessa tuomioistuinteitse PL 19 §
- Osasta TSS-oikeuksien toteutus järjestetään tavallisilla laeilla

Perusoikeuksien jaottelua

- Vapausoikeudet
- KP oikeudet
- TSS-oikeudet
- (em. vain yksi tapa jaotella perusoikeuksia)
- Vapausoikeuksiin yksilö voi suoraan vedota ja niiden asema ehkä siten selkeämpi kuin TSS-oikeuksilla
- TSS-oikeudet eivät välttämättä tuota sellaista subjektiivista oikeutta, jonka toteutumista voitaisiin vaatia (taloudelliset realiteetit)
- TSS-oikeudet pikemminkin lainsäätäjää ja julkisyhteisöjen päämääriä ja tavoitteita luovia

Perusoikeudet ja Euroopan ihmisoikeusjärjestelmä

- Erotettava perusoikeudet ja ihmisoikeudet omaksi kokonaisuudeksi
- Euroopan ihmisoikeussopimus inkorporoitu Suomessa poikkeuslaissa
- Ihmisoikeuksilla ollut kuitenkin vaikutusta kotimaisten perusoikeuksien tulkintaan. Perustuslakivaliokunta kuitenkin pitänyt perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien noudattamisen arvioinnin erillään

EU:n perusoikeusjärjestelmä

- EU-oikeuden etusija
- Perusoikeudet unionin oikeuden yleisinä oikeusperiaatteina
- Perusoikeudet ovat osa unionin oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita myös Lissabonin sopimuksen mukaan
- Euroopan unionin perusoikeuskirja
- Euroopan ihmisoikeussopimus

Yksilö perusoikeuksien subjektina

- Perusoikeudet kuuluivat kaikille kansalaisuudesta riippumatta oikeusjärjestyksen vaikutuspiirissä oleville
- Perusoikeussuoja alkaa henkilön synnyttyä ja jatkuu kuolemaan saakka
- Joidenkin perusoikeuksien käyttämiselle asetettu tiettyjä ikärajoituksia, esimerkkinä äänestysoikeus

Perusoikeudet poikkeusoloissa

- Perusoikeussuojaa annetaan Suomen oikeusjärjestyksen piirissä. Suomi ei siten voi taata kansalaisilleen vastaavia oikeuksia silloin, kun nämä oleskelevat muiden valtioiden alueella
- Perusoikeussuojaan voidaan rajoitetusti puuttua poikkeuksellisina aikoina: valmiuslaki ja puolustustilalaki

Perusoikeuksien rajoittamisesta (normaalioloissa)

- Rajoituksen täytyy olla tarkkarajainen (täsmällinen) ja lain tasolla säädetty
- Siis asetuksen tai viranomaisen päätöksellä ei voi rajoittaa perusoikeuksia, ilman että laissa on siitä nimenomainen maininta
- Aiemmin käytettiin poikkeuslakeja, nyt poikkeuslakeja pyritään välttämään

Perusoikeuksien rajoittamisesta (normaalioloissa)

- Perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia. Näitä ovat vaatimukset:
  - Lailla säätämisestä
  - Lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta
  - Rajoituksen hyväksyttävyydestä
  - Rajoituksen suhteellisuudesta
  - Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta
  - Oikeusturvajärjestelyjen riittävyydestä ja
  - Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta

Perusoikeudet vertikaalisissa suhteissa

- Perusoikeussäännökset vaikuttavat ensi sijassa yksilön suhteissa julkisyhteisöihin (ns. vertikaalivaikutus)
- PL 22 § : *”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”*
  - Julkinen valta ymmärretään ko. säännöksessä laajana käsitteenä: se tarkoittaa tässä kaikkia julkisoikeudellisia yhteisöjä, ensi sijassa valtiota mutta myös kuntia, kuntayhtymiä, Ahvenmaan maakuntaa jne.
  - Huom! Säännöksen tarkoittama turvaamisvelvoite ulottuu myös yksityisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin, kun nämä käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkista tehtävää.
  - PL 22 § edellyttää kaikessa toiminnassa ns. ”perusoikeusystävällisen” vaihtoehdon ja tulkinnan valitsemista

Vertikaalivaikutus jatkuu…

- PL 22 §:n julkisen vallan turvaamisvelvoite tarkoittaa sitä, että julkisen vallan tulee toimia siten, että perusoikeudet tulevat yhä paremmin toteutetuksi
- Käytännössä valtio toteuttaa tätä lainsäädännöllä. Perusoikeuksien tarkempi sisältö konkretisoidaan tavallisilla laeilla, esim. hallintolaki
- Niiden soveltamisessa tulee noudattaa perusoikeusmyönteistä laintulkintaa

Esimerkkejä PL 22 §:stä perustuslakivaliokuntien lausunnoissa

- Esimerkkinä perustuslakivaliokunnan lausunto (12/2015) varhaiskasvatuslain muutosesityksestä: subjektiiviseksi tulkittua kokopäivähoitoa esitettiin rajoitettavaksi puolipäiväiseksi niiden perheiden kohdalla, jossa molemmat vanhemmat eivät työskentele tai opiskele kokopäiväisesti.
- Ks. PeVL 25/2012 vp, jonka mukaan laskusuhdanteessa on mahdollista leikata *jossain määrin* lapsilisien tasoa.
- Perustuslakivaliokuntien lausunnot valtion talousarvioksi

Johtopäätöksiä lausunnoista

Säästöjä toteuttavaa lainsäädäntöä valmisteltaessa perusoikeusjärjestelmä turvaa *ydinalueen*, johon ei tulisi puuttua. Eli Perusoikeusjärjestelmän (PL 22 §) on tarkoitus toimia *perälautana säästötoimille*

Eli keskeiset perusoikeudet, niiden ”ydinosa” on turvattava niukassakin taloustilanteessa ja perustuslakivaliokunta määrittelee tämän ytimen sisällön aina tapauskohtaisesti kun lakiehdotus tulee valiokunnan arvioitavaksi

PL 22 § siinä mielessä epäitsenäinen, että se tulee sovellettavaksi vain yhdessä jonkin nimenomaisen perusoikeuden kanssa

PeV lausunnon mukaan julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon, kunhan *kokonaisuutena* arvioiden ei vaaranna perusoikeuksia.

PL 22 § kohdistuu erityisesti lainsäätäjään ja säännös otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulee kiinnittää huomiota esim. valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa

Perusoikeuksien oikeusvaikutuksesta lainsäädäntötilanteessa

- PL 22 § käsittää siis julkisyhteisön velvollisuuden *pidättäytyä* perusoikeuksien luvattomasti rajoittavista toimista että julkisyhteisön velvollisuuden *toimia aktiivisesti* perusoikeuksien toteuttamiseksi ja suojaamiseksi – perusoikeusvaikutuksen kaksisuuntaisuus
- Lainsäädäntötilanteessa valtion aktiivinen toimintavelvoite kohdistuu nimenomaan eduskuntalain säätäjään ja sisältää ns. perustuslaillisen toimeksiannon ryhtyä lainsäädäntötoimiin

Perusoikeuksien horisontaalivaikutus

- Tarkoitetaan perusoikeuksien vaikutusta yksityisten välisissä suhteissa
- Välillinen ja välitön horisontaalivaikutus
- Viime vuosina horisontaalivaikutuksen merkitys on kasvanut
- Lähtökohtana edelleen yksityisten välisissä suhteissa se, että sopimukset on pidettävä. Silti perusoikeudet vaikuttavat enenevässä määrin myös siviilioikeudessa: sopimuksia voidaan kohtuullistaa ja sovitella
- Esimerkkinä kuluttajansuoja

Perusoikeuksien valvonta

- Ennakollinen valvonta:
  - Lakien perustuslainmukaisuuden kontrolli Suomessa vakiintunut *eduskunnan perustuslakivaliokunnan* suorittamaan ennakolliseen valvontaan
  - Perustuslakivaliokunnalla käytännössä huomattava asema perustuslakien, myös perusoikeussäännösten tulkitsijana

Perusoikeuksien valvonta

- Perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta:
  - Perusoikeusmyönteinen laintulkinta
  - Perustuslakiin sisältyy säännös perustuslain etusijasta PL 106 §
  - Perusoikeussäännösten muu suora soveltaminen
  - Perusoikeussäännösten käyttö tulkintaperusteena

  = perustuslainmukaisen laintulkinnan periaate

Ylimmät valtioelimet ja niiden toimivalta

Eduskunta

- Edustuksellisen kansanvallan periaate asettaa eduskunnan ylimmäksi ja tärkeimmäksi valtioelimeksi
- Kompetenssi-kompetenssi
- Eduskunnan valitseminen
  - Monijäseninen eduskunta, 200 kansanedustajaa
  - Kansanedustajaehdokkaita voivat asettaa niin rekisteröidyt puolueet kuin tietyn suuruiset äänioikeutettujen ryhmät (100)
  - Vaalien välittömyys, salaisuus ja suhteellisuus
- Eduskunnan toimintajaksot
  - Vaalikausi
  - Valtiopäivät
  - Istuntokausi

- Kansanedustajan imperatiivisen mandaatin kielto
- **Eduskunnan toimielimet ja työskentelytavat**
  - Eduskunnan työskentelyn kannalta keskeiset säädökset eduskunnan työjärjestys sekä erilaiset ohje- ja johtosäännöt – ja perustuslaki
  - Puhemies, puhemiesneuvosto
  - Täysistunnossa tapahtuvaa käsittelyä varten asiat valmistellaan eduskunnan valiokunnissa
    - Pysyviä eli lakisääteisiä tai tilapäisiä valiokuntia
    - Perustuslaki mainitsee erikseen suuren valiokunnan, perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan

Eduskunnan toimielimet ja työskentelytavat jatkuu…

- Asian vireillepano eduskunnassa
  - Keskeisin hallituksen esitys
  - Kansanedustajalla on hallituksen kanssa yhdenvertainen aloiteoikeus; periaatteellinen arvo suuri mutta käytännöllinen merkitys vähäinen
  - Valtioneuvosto (tiedonanto, selonteko, kertomus)
  - Ryhmä kansanedustajia (välikysymys)
  - Eduskunnan valiokunta (esim. ministerisyyteasia)
  - Puhemiesneuvosto (esim. työjärjestys)
  - Ahvenanmaan maakuntapäivät
  - Kansalaisaloite, vaatii 50 000 äänioikeutetun allekirjoituksen
  - Kansanedustaja voi *lakialoitteen* ja *budjettialoitteen* lisäksi tehdä *toimenpidealoitteen*

Eduskunnan toimielimet ja työskentelytavat jatkuu…

- Valmistelupakko
  - PeL 40 §: asiat on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen niiden ottamista lopulliseen käsittelyyn eduskunnassa
- Täysistunnot kutsuu koolle puhemies, joka myös esittelee niissä asiat ja johtaa keskustelua
  - Lakiehdotus sekä ehdotus eduskunnan työjärjestykseksi otetaan täysistunnossa kahteen käsittelyyn. Lepäämään hyväksytty lakiehdotus tai vahvistamatta jäänyt laki käsitellään täysistunnossa ainoassa käsittelyssä.
  - Päätökset täysistunnossa tehdään annettujen äänien enemmistöllä, jollei perustuslaissa toisin säädetä. Tärkeimmät määräenemmistösäännökset liittyvät perustuslakia koskeviin asioihin
- Julkisuus
  - Täysistunnot ovat kaikille avoimia

Eduskunnan tehtävät/valtaoikeudet

- Lainsäädäntövalta
  - Eduskunnan tärkein valtuus
  - Eduskunnan lainsäädäntövaltaa rajoittavia tekijöitä:
    - Lainvalmisteluvalta on valtioneuvostolla
    - Lain vahvistamisvalta on tasavallan presidentillä(toki ED yksinäänkin voi säätää lain ilman TP:tä)
    - Lain tulkintavalta on hallintoviranomaisilla ja tuomioistuimilla
    - EU
  - Lainsäädäntövallan delegoiminen

Eduskunnan tehtävät/ valtaoikeudet jatkuu…

- Finanssivalta
  - Toinen tärkeä eduskunnan valtaoikeus
  - Eduskunta käyttää tätä valtaa kolmella tavalla:
    - Säätämällä verolakeja
    - Hyväksymällä talousarvion
    - Antamalla suostumuksensa valtion lainanottoon

- Eduskunnan budjettivaltaa rajoittaa Suomen jäsenyys EU:ssa

Eduskunnan tehtävät/ valtaoikeudet jatkuu…

- Hallituksen ja hallinnon valvontavalta
  - Periaatteellisesti tärkeä valtaoikeus on valvoa hallitusvallan (presidentin ja valtioneuvoston vallan) käyttöä
  - Parlamentaarisen hallitusvallan keskeinen elementti
  - Laillisuusvalvonta ja tarkoituksenmukaisuusvalvonta
- Itsenäinen hallintotoimintaan liittyvä valta
  - Suomen Pankki, YLE ja Kela
- Lainkäyttöön liittyvä valta
  - Eduskunnalla oikeus myöntää yleinen armahdus, oikeus eräiden oikeudenkäyntien vireillepanoon ja eräissä poikkeustapauksissa eduskunta suoranaisesti ratkaisee oikeuskysymyksiä

Eduskunnan tehtävät/ valtaoikeudet jatkuu…

- Osallistuminen ulkopolitiikan hoitoon
  - Suomen ulkopolitiikkaa johtaa TP yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella
  - Eduskunnalla ei siten itsenäistä toimivaltaa ulkopolitiikan hoidossa
  - Eduskunta hyväksyy kuitenkin kv-velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta, jos niihin sisältyy eduskunnan muuhun toimivaltaan liittyviä asioita (esim. velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ovat muutoin merkitykseltään huomattavia tai liittyvät eduskunnan finanssivallan käyttöön

Valtioneuvosto

- Kuuluu pääministeri ja jäseninä muita ministereitä, joiden lukumäärää ja toimialaa ei säännellä perustuslain tasolla. Eduskunta valitsee pääministerin ja tämä puolestaan muut ministerit
- Organisaatio
  - Valtioneuvosto laajassa ja suppeassa merkityksessä
  - Ylin päätöksentekofoorumi yleisistunto
  - Iltakoulu valtioneuvoston epävirallinen kokous
    Ministerivaliokunnat toimivat valtioneuvostossa tärkeimpiä asioita valmistelevina toimieliminä
  - Valtioneuvoston organisaatioon kuuluvat sanan laajassa merkityksessä myös ministeriöt, joiden päällikköinä ministerit toimivat. Tällä hetkellä valtioneuvoston kanslia mukaan luettuna 12 ministeriötä

Valtioneuvoston tehtävät

- PeL 3.2 § mainitsee valtioneuvoston ainoastaan ”hallitusvallan” käyttäjäksi ja senkin rinnan TP:n kanssa: hallitusvalta on siis jaettu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken
- Valtioneuvostolla kuitenkin päävastuu hallitusasioiden hoidossa
  - Perustuslain tarkoittamiin hallitusasioihin, joita valtioneuvosto hoitaa, on katsottu voitava lukea myös lainvalmistelun ohjaaminen sekä asetusten antaminen
- Valtioneuvostolle kuuluvat asiat jaetaan PeL 65 §:ssä kolmeen ryhmään:
  - Perustuslaissa valtioneuvostolle määrätyt erityistehtävät
  - Hallitus- ja hallintoasiat, jotka on muissa säädöksissä säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi
  - Hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole osoitettu presidentin tai muun viranomaisen toimivaltaan (= valtioneuvoston hallitus-hallintoasioita koskeva yleistoimivalta

Valtioneuvoston tehtävät jatkuu…

- Valtioneuvoston tehtävät ymmärretään yleisistunnossa ja ministeriössä ratkaistavien asioiden kokonaisuutena. PeL 67 §:n mukaan yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat ja kaikki muut asiat joiden merkitys sitä vaatii. Muut asiat voidaan päättää ministeriössä.
- Valtioneuvostolain mukaisesti yleisistunnossa ratkaistaan:
  - Tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset
  - Valtioneuvoston asetukset
  - Eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, selonteot, kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää

Valtioneuvoston tehtävät jatkuu…

- Yleisistunnossa käsiteltävät asiat on valmisteltava ao. ministeriössä ja valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden käsittelyä varten
- Valtioneuvoston tehtäviin kuuluu myötävaikuttaminen presidentin päätöksentekoon
- Valtioneuvosto antaa eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset.
- Valtioneuvostolla on PeL 80 §:n mukaan on perustuslaissa tai laissa annetun valtuuden nojalla antaa asetuksia
- PeL 65.2 § määrää, että valtioneuvosto panee täytäntöön presidentin päätökset
- Yleistoimivalta virkanimitysasioissa kuuluu valtioneuvostolle
- Valtioneuvostolle annettu presidentin virkatoimien laillisuusvalvontaan liittyviä tehtäviä
- Valtioneuvostolle perustuslaissa säädetyissä tehtävissä korostuu Euroopan unionia koskeva kansallinen valmistelu, ulkopolitiikan yleinen hoitaminen TP:n kanssa, EU-asiat valtioneuvostolla

- Valtioneuvoston asema ja tehtävät on valtiosääntöjärjestelmässä muuttunut samalla kun perustuslaki on kaventanut presidentin valtaoikeuksia – uudessa perustuslaissa valtioneuvoston ja pääministerin asemaa korostetaan selvästi hallitusmuotoa enemmän – näin pyritään vahvistamaan parlamentarismin periaatetta
- Monissa asioissa aikaisemmin presidentin päätösten valmistelijasta ja täytäntöönpanijasta sekä presidentin neuvonantajakunnasta muodostunut keskeisin hallitusvallan käyttäjä, joka on vastuussa toiminnastaan eduskunnalle – valtioneuvosto toteuttaa näin myös parlamentarismin periaatetta

Tasavallan presidentti

- Valitaan välittömällä vaalilla syntyperäisistä Suomen kansalaisista kuuden vuoden toimikaudeksi
- Käyttää hallitusvaltaa yhdessä valtioneuvoston kanssa
- Ei parlamentaarisessa vastuussa eduskunnalle; valtioneuvosto kantaa presidentin päätöksistä parlamentaarisen vastuun. Siksi TP päättää asiat valtioneuvoston läsnä ollessa
- Tehtävät:
  - Lainsäädäntövalta
    - Osallistuminen lainsäädäntötyöhön yhdessä eduskunnan kanssa; vahvistaa lait
    - Itsenäinen säädösvalta (perustuslakiin perustuva asetuksenanto-oikeus)
    - Eduskunnan delegoima lainsäädäntövallan käyttö (lailla valtuutettu asetuksenanto-oikeus)

TP:n tehtävät jatkuu…

- Ennenaikaisten eduskuntavaalien määrääminen
  - Sidottu pääministerin aloitteeseen
- Hallituksen nimittäminen ja eron myöntäminen
  - Perustuslain mukaan eduskunta valitsee pääministerin, jonka TP nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit TP nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. TP:n valta siis tosiasiassa seremoniallinen. TP:n vaikutusvalta voi kasvaa, mikäli eduskunta ei pääse sopuun pääministerin henkilöstä
  - Ministerin vapauttaminenkin sidottu eduskunnan epäluottamuslauseeseen ja pääministerin aloitteeseen

TP:n tehtävät jatkuu… TP:n tehtävät jatkuu…

- Virkanimitysvalta
  - TP:lle kuuluu laajahko nimitysvalta erityisesti valtion virkoihin, vaikka luontevimmin nimitysoikeus kuuluisi toimeenpanovallasta pääosin vastaavalle valtioneuvostolle
  - TP nimittää mm. valtioneuvoston oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin, vakinaiset tuomarit, valtakunnan syyttäjän ja ministeriöiden kansliapäälliköt. Erityisen pitkälle nimitysvalta ulottuu ulkoasiain- ja puolustushallinnossa. TP nimittää Suomen ulkomaan edustustojen päälliköt sekä kaikki upseerit

TP:n tehtävät jatkuu…

- Lainlievennysvalta
  - Armahdusoikeus yksittäisissä tapauksissa
  - Erivapausvalta, siirretty pitkälti valtioneuvoston päätettäväksi
- Puolustusvoimien ylipäällikkyys
  - Ylipäällikkyydellä turvallisuuspolitiikan kautta liityntä ulkopolitiikan johtamiseen
  - Nato voi vahvistaa TP:n roolia ylipäällikkönä, päättää osallistumisesta sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin
- Ulkopolitiikan johtovalta; TP:n tärkein valtaoikeus
  - Käsitellään myöhemmin omana kokonaisuutena

TP:n päätöksentekotavat

- TP:n vallankäyttöön pyritty lisäämään ns. parlamentaarista vastuukatetta: TP ei voi tehdä päätöksiä ilman (ministerin) esittelyä, ja useimmissa tapauksissa ennen päätöksentekoa asia käsitelty valtioneuvoston yleisistunnossa
- Kaikki tärkeimmät päätöksensä TP tekee valtioneuvoston istunnossa, jossa hän johtaa puhetta. *Kutsutaan presidentin esittelyksi PeL 58 §. Huom! Säännös muuttunut vuonna 2012.*
- Osan TP ratkaisee ilman valtioneuvoston esittelyä, kutsutaan *kabinettipäätöksenteoksi.* Esim. ylipäällikön ominaisuudessa TP ratkaisee asian yksittäisen ministerin tai puolustusvoimien komentajan esittelystä
- Ulkopolitiikkaa koskevat asiat ratkaistaan *tosiasiallisesti* ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa, *UTVA:ssa.*

TP:n rooli perustuslaissa

- Ulkopolitiikassa TP:llä todellista valtaa ja hän haluaa sitä käyttää; tosin vähennetty edelleen vuonna 2012; PeL 58 §:n muutos, mutta toisaalta PeL 93 §:ään ei kajottu. Käytännössä menettelytapoihin tuli muutos, mutta asiasisältöön ei kajottu
- Hallituksen lisävoimavara
- Sisäpolitiikassa perustuslaki ei anna presidentille juurikaan mahdollisuuksia käyttää valtaa; lähinnä arvovaikuttaja ja yhteiskunnallinen keskustelija
- Voi toimia aloitteentekijänä tai sovittelijana tilanteissa, joissa valtioneuvoston toiminta tai puoluesuhteet jostain syystä lukkiutuneet tai uhkaavat lukkiutua, kuten hallitusneuvottelujen ajauduttua umpikujaan
- Kansallisena symbolina voi sekä edustaa Suomea ulospäin että henkilöidä kansallista yhtenäisyyttä valtionsisäisesti

Ylimmät valtioelimet ilmentävät seuraavanlaisia periaatteita

- Eduskunta:
  - Kansansuvereenisuus ja edustuksellinen demokratia – siksi ylin valtioelin
  - Parlamentarismin periaate
- *Valtiollisten tehtävien* jako ilmenee perustuslaissa siten, että *eduskunnalle kuuluu lainsäädäntövalta, TP:lle ja valtioneuvostolle hallitusvalta ja tuomiovalta* riippumattomille tuomioistuimille
- Tasavallan presidentti:
  - Valtiollisten tehtävien jaon lisäksi presidentialismin periaate
  - Eräänlaisena vastavoimana tai täydentävänä voimana eduskunnalle ja valtioneuvostolle
  - Toteuttaa parlamentarismin periaatetta siinä mielessä, että kansa valitsee tasavallan presidentin
- Valtioneuvosto:
  - Toteuttaa parlamentarismin periaatetta kahdessa mielessä:
    - Ovat toimistaan vastuussa eduskunnalle
    - Kantavat parlamentaarisen vastuun TP:n päätöksistä
    - Valtiollisten tehtävien jako

Ulkopoliittinen päätösvalta Suomen valtiosäännössä

- Perustuslakiuudistuksen tavoitteena ulkopolitiikan parlamentarisoiminen
  - Historiassa TP:llä erittäin vahva asema; tosin edelleen ulkopolitiikan johtovalta tärkein TP:n valtaoikeus
- PeL 93.1 §:n mukaan ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa
- Säännön II mom. mukaan EU-asiat kuuluvat valtioneuvostolle

TP yleisen ulkopolitiikan johtajana

- PeL 93.1 §: ”*TP johtaa ulkopolitiikkaa* yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”
- Säännös oli kompromissi täysin parlamentaariselle ja toisaalta vahvaa presidentin ulkopoliittista valtaa haluaville
- Yleisjohtajuus koskee yleisen ulkopolitiikan alaa, josta EU-asiat on rajattava ulkopuolelle; käytännössä kuitenkin vaikea erottaa yleinen ulkopolitiikka ja EU-asiat

Presidentin päätöksenteko PeL 58 §

- Tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta (I mom.)
- Jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Tämän jälkeen muusta kuin lain vahvistamisesta, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta päätetään uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa

TP:n ulkopoliittinen johtajuus jatkuu..

- TP:lle kuuluvat tehtävät voidaan jakaa tosiasiallisiin ja oikeusvaikutteisiin toimiin
- Oikeusvaikutteiset toimet tehdään presidentin esittelyssä (PeL 58 §) ja suurin osa jää yhteistoimintamenettelyn varaan. Tosiasiallisella ulkopolitiikalla kuitenkin huomattava käytännön merkitys
- TP päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta eli TP:n esittelyssä = PeL 58 § vakiintuneen käytännön mukaan esim.
  - Valtion tunnustamisesta, diplomaattisuhteiden solmimisesta ja katkaisemisesta, ulkoasiainhallinnon ylimmistä virkanimityksistä ja jäsenyydestä kansainvälisessä järjestössä. TP päättää myös valtuuskuntien asettamisesta, joiden tarkoituksena on käydä neuvotteluja Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävistä asioista tai muuten tärkeistä sopimuksista. TP päättää valtioneuvostossa myös kansainvälisten sopimusten allekirjoittamisesta, hyväksymisestä ja ratifioinnista sekä sopimukseen liittyvien esitysten antamisesta eduskunnalle ja sopimusten voimaansaattamisasetusten antamisesta. TP voi myös päättää neuvotteluohjeiden antamisesta ulkopoliittisten kannanottojen esittämisestä sekä aloitteiden tekemisestä

TP:n ulkopoliittinen johtajuus jatkuu..

- Loput, vapaamuotoiset päätökset TP ratkaisee yhteistoimintamenettelyssä joko UTVA:ssa, tai kahden ministerin kanssa, useimmiten PM tai UM
- Ei tiukkoja muotomääräyksiä, ainoa vaatimus on, että **TP ei tee päätöksiä yksin, vaan paikalla on vähintään 1 ministeri = parlamentaarinen vastuukate – yhteistoiminta sen alakäsite**
- **Parlamentarismin vahvistaminen (ulkopolitiikassa) oli yksi perustuslain tärkeimpiä tavoitteita**

- Presidentin ulkopoliittista johtajuutta *rajoittaa* siten
  - Parlamentarismin periaate, tärkein!
  - EU-asioiden kuuluminen valtioneuvostolle
  - Perustuslain säännökset kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymiseen liittyvästä toimivallasta
  - PeL 58 §:n säännös
    - TP:n johtajuus ulkopolitiikassa on siis hyvin *suhteellista*
    - Ulkopolitiikan johtovaltaa koskevaa PeL 93 §:n säännöstä tulkittava *parlamentarismia korostavien* silmälasien läpi
    - Säännöksessä on siten ”vastakkain” presidentialismin ja parlamentarismin periaate

EU-asiat

- PeL 93.2 §: ”Valtioneuvosto vastaa EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu EU:ssa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tässä laissa tarkemmin säädetään
- Valtioneuvoston toimivallan ”rajoitus” EU-asioissa: VN on toimittava **kiinteässä yhteistyössä** presidentin kanssa EU-asioissa (HE) – Yhteistyövelvoite ylimpien toimielinten välillä
- Tulkintaongelmia TP:n ja VN kanssa aiheutti erityisesti EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka Siis ennen vuoden 2012 uudistusta!!

Eduskunnan rooli EU-asioissa – (ja kv-asioissa yleisemmin)

- Eduskunnalla selkeä rooli kansainvälisten velvoitteiden = sopimusten voimaansaattamisessa ja hyväksymisessä sekä EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. Operatiivinen ulkopolitiikan hoito kuuluu tietysti VN ja TP, mutta niiden on oltava selvillä eduskunnan enemmistön mielipiteestä. Perustuslain yhteistoimintakulttuuri!
- Eduskunnan tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa
  - Toteuttaa merkittävällä tavalla parlamentaarista valvontaa
  - Perustuu PeL 47 ja 97 §:ään

Tietojensaantioikeutta koskevat säännökset

- PeL 47 § Eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot.
- Valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.
- Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä.
- PeL 97.1 §:n mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista

Eduskunnan rooli EU-asioissa jatkuu…

- Eduskunta osallistuu EU-asioiden kansalliseen valmisteluun (PeL 96.1 §)
- EU-asioiden käsittely tapahtuu ensisijaisesti eduskunnan valiokunnissa
- Valiokunnat saavat valtioneuvostolta päätösehdotukset EU-asioissa ja valiokunnat (ulkoasiainvaliokunta ja suuri valiokunta) ja päättää *eduskunnan* kannan näissä asioissa
- Eduskunnan ts. valiokunnan ilmaisema kanta ei sido valtioneuvostoa oikeudellisesti, eikä sitä siten voi pitää muodollisena valtuutuksena
- Vakiintuneen käytännön mukaan eduskunnan kanta on kuitenkin ohjeellinen lähtökohta Suomen edustajien kannanotoille mm. Eurooppa-neuvostossa
- Valiokunnan kannanottojen sivuuttaminen voi siten tulla parlamentaaristen periaatteiden mukaisella tavalla mitatuksi

- EU-jäsenyyden myötä eduskunnan roolissa voidaan ajatella tapahtuneen eräänlainen poliittisen kulttuurin murros. Ulkopolitiikka ei ole enää harvojen käsissä (TP ja keskeiset ministerit), vaan parlamentarismin hengessä korostetaan myös eduskunnan mahdollisuutta vaikuttaa ulkopolitiikkaa koskeviin asioihin ja niiden valmisteluun
- Ulkopolitiikassa voidaan katsoa vallitsevan kaikkien kolmen ylimmän valtioelimen välillä *yhteistyökulttuuri ja vahvistunut parlamentarismin periaate* uuden perustuslain aikana