tuomioistuimen jälkikäteisestä puuttumisesta parlamentin säätämään lakiin voisi seurata. Suomalaisen säädösvalvontajärjestelmän painopisteen sijoittaminen eduskuntaan ja yleensä lakien säätämisvaiheeseen on kuvastanut vanhan ranskalaisen ja ruotsalaisen tradition mukaista luottamusta kansanedustuslaitokseen. Painottuminen parlamentaariseen valvontaan on merkinnyt niin demokratia- kuin vallanjakoperiaatteen kannalta toimivaa järjestelyä: tuomioistuimista, jotka eivät ole kansan valitsemia vallankäyttäjiä, ei ole tullut negatiivista lainsäätäjää.[193] Auktoritatiivisen perustuslaintulkinnan, johon ei sisälly lain soveltamista yksittäistapauksiin, on katsottu olevan niin lähellä lainsäädäntötoimintaa – sekä perustuslain että tavallisten lakien säätämistä – että se on syytä pitää lainsäädäntöelimen piirissä.

Silti vuoden 2000 perustuslaki toi *tuomioistuimet* mukaan säädösten perustuslainmukaisuuden valvontaan. Siihen valvonnan kokonaisjärjestelyyn, johon tuossa yhteydessä päädyttiin, ei asiasta viritetystä keskustelusta huolimatta puututtu vuonna 2012 perustuslain osittaisuudistuksessa. Suomessa ei ole ollut, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta, halua enemmälti puuttua järjestelmän perusteisiin näiltä osin.

Perustuslakien kokonaisuudistusta valmistellut Perustuslaki 2000 -komitea katsoi järjestelmän, jossa keskityttiin yksinomaan ennakolliseen ja abstraktiin normikontrolliin, puutteellisuudestaan huolimatta toimineen tyydyttävästi, jopa kohtuullisen hyvin. Samalla kuitenkin myönnettiin, ettei etukäteisellä valvonnalla pystytä ennakoimaan kaikkia mahdollisia ongelmia, joita lainkäytössä voidaan kohdata. Abstraktin luonteensa takia ennakollinen säännösvalvonta saattoi jäädä aukolliseksi. Sen ohella kansainväliset ihmisoikeussopimukset aiheuttivat paineita siirtyä eduskuntalakien konkreettiseen jälkivalvontaan, koska erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset olivat sovellettavissa suoraan tuomioistuimissa sekä muissa viranomaisissa.

Perustuslakiuudistuksen valmistelussa ei nähty mahdolliseksi perustaa erityistä perustuslakituomioistuinta, sitä kun voitiin pitää ongelmallisena vallanjaon ja demokratian kannalta. Sen sijaan päädyttiin esittämään

193 Lainsäätäjänä eduskunta on *positiivinen*, koska se aktiivisin toimin tuottaa lakeja tai niiden muutoksia käyttämällä sille perustuslain suomaa säädösvaltaa. *Negatiivinen* lainsäätäminen olisi sitä, että tosiasiassa tuotettaisiin lainmuutoksia muilla tavoin kuin lainsäädäntövaltaa käyttämällä; kyse olisi epäsuorasta ja perustuslakiin perustumattomasta lainsäädäntövallan tosiasiallisesta käyttämisestä.

sellaista jälkivalvonnan mallia, jossa tuomioistuimen tulisi soveltamistilanteessa ja tapauskohtaisesti *(in concreto)* antaa tietyin ehdoin etusija perustuslain säännökselle. Tuomioistuimen tämänsisältöinen ratkaisu ei vaikuttaisi sivuutetun lainsäännöksen muodolliseen voimassaoloon. Tässä viitattiin (suoraan) mallina Ruotsin – sittemmin muutettuun – hallitusmuodon säännökseen, jonka mukaan eduskuntalaki voitiin ohittaa vain, mikäli "virhe on ilmeinen" (*felet är uppenbart*).[194]

Perustuslaki 2000 -komitea katsoi, että sen ratkaisumalli varmistaisi perustuslakivaliokunnan aseman ja säilyttäisi valvontajärjestelmän silloiset painopistesuhteet ennallaan; ehdotettu perustuslain 106 § oli ymmärrettävä luonteeltaan vain täydentäväksi. Ruotsin tuolloista mallia pidettiin meille perustuslakituomioistuinmallia oikeuskulttuurisesti läheisempänä ja sen tähden myös toimivampana.

Aikanaan (1995) osauudistuksen mukana perustuslakiin otettu, perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista koskeva vuoden 1919 hallitusmuodon 16a §, jonka sisällön PeL 22 § toistaa, jätti aikanaan hankalalla tavalla avoimeksi erityisesti tuomioistuinten roolin. Valtiosääntöiset linjaratkaisut – kuten mihin suuntaan säädöshierarkian noudattamisen valvontaa tehostetaan – kuuluvat silti edelleen perustuslainsäätäjälle eivätkä esimerkiksi tuomioistuimille. Perustuslain sisäisen yhtenäisyyden kannalta oli välttämätöntäkin sovittaa tuomioistuinten PeL 22 §:n mukainen tehtävä eduskunnan ja erityisesti sen perustuslakivaliokunnan valvontatehtävään (PeL 74 §) nimenomaisin säännöksin ja yksityiskohtaisin perusteluin. Peruslinjauksemme poikkeaa EU:n oikeuskulttuurisesta mallista, jossa kontrollivallan painopiste on käytännössä EU-tuomioistuimessa.

Vuoden 2000 perustuslaissa säädetään, millaisten ehtojen vallitessa alemmanasteisen normin tulee soveltamistilanteessa väistyä ylemmänasteisen tieltä. Eduskuntalaeista on voimassa, että *tuomioistuimen on annettava etu-*

194 Nykyisen muotoilun (Lag [(2010:1408]) mukaan riittää, että kyseessä on ristiriita – ilman vahventavia määreitä. ("Finner en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas"). Parlamentin aseman suojaamiseksi hallitusmuodon samaan pykälään liitettiin kuitenkin eduskunnan asemaa korostava varolauseke, jonka mukaan normikontrollissa tulee erityisesti ottaa huomioon se, että eduskunta on kansan ensisijainen edustaja ja että perustuslaki käy lain edellä ("ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag").

sija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen on *ilmeisessä ristiriidassa* perustuslain kanssa (PeL 106 §). Jos taas asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (PeL 107 §).

Perustuslain tekstissä puhutaan "etusijan antamisesta", mutta todellisuudessa asianomaisella säännöksellä *luotiin lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolli -instituutio*.

Perustuslain 106 § perusteluineen käsittää linjaratkaisun, joka samalla täsmentää PeL 22 §:ää. Se antoi tuomioistuimille niille aiemmin kuulumattoman tehtävän arvioida lainkäyttötilanteissa perustuslain ja lain suhdetta ja valtuuden jättää lain säännös soveltamatta, jos soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Konfliktitilanteessa niiden on annettava etusija perustuslain säännökselle. Kysymys on *säädöshierarkian noudattamisen varmistamisesta soveltamistilanteissa*, ei yleisen tutkintavallan antamisesta tuomioistuimille. Perustuslainsäätäjä korosti tässä yhteydessä vanhaan tapaan ennakkovalvonnan merkitystä ja eduskunnan *perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa säädöskontrollissa*. Perustuslain tulkitsijoille jätettiin tämän asetelman täsmentäminen tavalla, joka *turvaa perustuslakivaliokunnan auktoriteetin*.

Tuomioistuimen mahdollisuus arvioida eduskunnan säätämän lain jonkin säännöksen suhdetta perustuslakiin rajoittuu PeL 106 §:n mukaan yksittäisen oikeustapauksen ratkaisemisen yhteyteen. Tuomioistuimelle ei kuulu arvioida yleisesti ja ilman yhteyttä konkreettiseen tapaukseen sitä, onko jokin lain säännös ristiriidassa perustuslain kanssa. Järjestely korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtionelimenä, jonka lainsäädäntöratkaisua ei voida säätämisaktin jälkeen yleisesti riitauttaa. Yksittäistapauksen yhteydessäkään tuomioistuin ei pysty julistamaan lain säännöstä perustuslainvastaiseksi. Se voi *ainoastaan jättää lain säännöksen soveltamatta kyseisessä yksittäistapauksessa*. Tätä laajempaa oikeusvaikutusta tuomioistuimen ratkaisulla ei ole.

Kun kysymys on lakiehdotuksen/lain ja perustuslain suhteen valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista, tähänastisen kokemuksen mukaan ristiriitaepäilykset nousevat useimmiten esille perusoikeussäännösten johdosta. Tämä johtuu suoraan valtiosääntöisen järjestelmän rakenteesta: perusoikeuksien yhtenä – joskaan ei ainoana – tarkoituksena on sisällöllisesti rajoittaa lainsäätäjän toimivaltaa. Keskustelu normihierarkian noudattamisen valvonnasta palautuu paljossa keskusteluksi perusoikeuksien toteuttamisen tavoista. Käytännössä miltei kaikilla niillä tapauksilla, joissa tuomioistuimet ovat soveltaneet PeL:n 106 §:ää tai harkinneet vakavasti sen soveltamista, on ollut selkeitä kytkentöjä perusoikeusjärjestelmään.

4.3.2 EDUSKUNTALAKIEN PERUSTUSLAINMUKAISUUDEN ENNAKKOVALVONTA

Eduskuntalakien ennakollinen perustuslainmukaisuuden valvonta ei ole niin keskittynyttä, kuin miltä se pinnallisesti tarkastellen näyttää. Valvontajärjestelmää voi pitää toiminnallisesti jopa melko hajautettuna, joskin tavoitteena on, että perustuslakivaliokunnan tulkinnat (lausunnot eritoten) ohjaavat koko järjestelmän toimintaa. Tässä mielessä järjestelmässä on perustuslakidialogin piirteitä: perustuslakivaliokunta käy lausuntojensa ja mietintöjensä välityksellä *valtiosääntöistä vuoropuhelua* muiden toimijoiden kanssa.

Jo *lainvalmistelun* lähtökohtana on, että lakiehdotukset valmistellaan sisällöltään perustuslainmukaisiksi. Säädösvalvonta alkaa siis jo lainvalmisteluvaiheessa. Valmistelussa on valtioneuvoston vahvistamien ohjeiden mukaan säännöllisesti syvennyttävä lakiluonnosten suhteeseen perustuslakiin.[195] Ensisijaisena tavoitteena on, että valmisteltava laki voidaan eduskunnassa hyväksyä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä – ja ettei sitä hyväksyttäessä siis tarvitse turvautua poikkeuslain muotoon, toisin sanoen perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämiseen.

Antaessaan eduskunnalle esityksen lain säätämisestä hallitus ottaa samalla kannan siihen, mikä on esityksen sisältämän lakiehdotuksen suhde perustuslakiin ja mikä on sen säätämisjärjestys. Esityksessä hallituksen on erikseen perusteltava tämä ennakoimansa säätämisjärjestys: 1. jos kysymys lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta on tulkinnanvarainen, 2. jos poiketaan aikaisemmasta lainsäätämiskäytännöstä tai 3. jos tarkoituksena on, että lakiehdotus hyväksyttäisiin poikkeuslakina.

195 "Hallituksen esitysten laatimisohjeet" (HELO), vahvistettu viimeksi 2004 (*Oikeusministeriön julkaisuja* 2004:4), joiden noudattamista oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimisto seuraa.

Lainvalmistelussa tulee siis jo ennakolta tunnistaa valmisteltavan sääntelyn perustuslakikytkennät.[196] Käytännössä asiaan syventymisen taso vaihtelee ministeriökohtaisesti. Harvinaista ei ole, että lainvalmistelijoiden laatimissa selvityksissä kiinnitetään vakava huomio *perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön*. Erityisesti uudentyyppisissä lainsäädäntöasioissa lainvalmistelijoiden ja hallituksen säätämisjärjestyskantaan saattavat vaikuttaa myös *valtioneuvoston oikeuskanslerin* käsitykset – tässä piirtyy esiin oikeuskanslerin rooli kruununjuristina.

Lakiehdotuksista pyritään valmisteluvaiheessa poistamaan kaikki perustuslainvastaisuudet. Esityksen antamisesta päätettäessä valtioneuvosto ottaa *lakiehdotuksen johtolauseen* välityksellä alustavan kannan ehdotuksen suhteeseen perustuslakiin. Keskustelua tästä asiasta käydään esityksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa. Niissä huomautetaan suhteellisen usein tarpeesta arvioida koko esitystä tai jotakin siihen kuuluvaa lakiehdotusta eduskunnan peustuslakivaliokunnassa, vaikka esityksessä päädyttäisiinkin tavallisen lain säätämisjärjestyksen kannalle.

Hallituksen kannanotot, jotka koskevat lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin, eivät sido oikeudellisesti eivätkä tosiasiallisesti eduskuntaa eivätkä sen perustuslakivaliokuntaa." – – hallituksen esityksen valmistelu- ja antamisvaiheessa tehtävä säätämisjärjestysratkaisu on luonteeltaan valmisteleva toimenpide. Lakiehdotuksen käsittelyjärjestysratkaisun tekeminen kuuluu eduskunnalle."[197] Sitä vastoin hallituksen esityksiin sisältyvät huomautukset tarpeesta pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto tosiasiallisesti vaikuttavat eduskunnan valvontajärjestelmässä tehtäviin valintoihin. Tällä tavoin hallituksen ennakoinnilla on vaikutus siihen, mitkä lakiehdotukset lähetetään – tai jätetään lähettämättä – lausuntoa tai mietintöä varten perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi. Hallituksen kanta voi näin olla eduskuntaa käytännössä ohjaava ratkaisu, vaikkakaan se ei juridisesti sido eduskuntaa. Eduskunta harkitsee itsenäisesti lakiehdotuksen suhteen perustuslakiin.

Eduskunnassa tapahtuva lakien ennakkovalvonta, jossa perustuslakivaliokunta on keskeisessä asemassa, on kehittynyt pääasiassa *tavanomaisen käytännön* varassa. Perustuslakivaliokunnan tärkeä tehtävä lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta koskevien lausuntojen antajana oli lähes vuosisadan vailla varsinaista säädöspohjaa.[198] Tästä tehtävästä otettiin ensi kerran säännös perustuslakiin vasta perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995, jolloin siihenastinen tavanomainen käytäntö kirjattiin näkyville perustuslakiin, joskin aivan pääpiirteittäisesti (1928 valtiopäiväjärjestys 46.1 §). Sama säännös siirrettiin käytännöllisesti katsoen sellaisenaan vuoden 2000 perustuslakiin (PeL 74 §): "Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin."

Puutteena voi pitää, ettei valiokunnan lausunnonantotoimintaa ole erityisin menettelysäännöin vieläkään riittävästi eriytetty muiden valiokuntien toiminnasta. Valvontamenettelyssäkin perustuslakivaliokunta toimii – myös vuoden 2000 perustuslain mukaisessa järjestelmässä – käytännöllisesti katsoen samoin säännöin kuin eduskunnan muut valiokunnat tehtäviensä hoidossa (vertaa tosin eduskunnan työjärjestys 32.4 § ja 38.2 §). Perustuslakivaliokunnalle ei ole perustuslailla ainakaan nimenomaisesti annettu sen kaksoisroolista (poliittinen/oikeudellinen) johtuvaa erityisasemaa, sikäli kuin menettelyistä on kysymys. Valiokunnalla ei liioin ole oikeudellisia keinoja itse vaikuttaa siihen, mistä asioista se saa esittää kantansa.

Mahdollisuus kehittää eduskunnan sisäistä säädösvalvontajärjestelmää sivuutettiin vuoden 2000 perustuslain valmistelun ja käsittelyn yhteydessä. Liioin ei eduskunta omasta työjärjestyksestään (40/2000) päättäessään riittävästi kiinnittänyt huomiota perustuslakivaliokunnan kaksoisrooliin ja siitä johtuvaan tarpeeseen eriyttää tämän valiokunnan toimintasääntöjä. Vaille perustuslakitason täsmällistä sääntelyä siis jäi, miten kysymys lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta saadaan vireille perustuslakivaliokunnassa, niin kuin vielä tärkeämpi kysymys tämän valiokunnan lausuntojen sitovuudesta eduskunnan päätöksenteossa (vertaa tosin PeL 42.2 §). Edellinen kysymys ratkaistiin työjärjestyksen yleisellä sääntelyllä, jälkimmäisen ratkaisuun pyrittiin perustelulausumin. Laiminlyönti oli silti valitettava säädösvalvontajärjestelmän kannalta.

196 HE 1/1998 vp., s. 126.
197 PeVL 10/1989 vp.

198 Ks. tosin 1927 ETyöJ 18 a §, 377/1983 ja 1928 VJ 80.2 §.

Valvontajärjestelmän avainkohta eduskunnassa on perustuslain kannalta kriittisten lainsäädäntöhankkeiden tunnistaminen lähempää tarkastelua varten. Lainsäädäntöprosessin alkuvaiheessa muodollinen valvontavastuu on *eduskunnan puhemiesneuvostolla*. Käytännössä hallituksen esitysten esitarkastus, niiden perustuslainmukaisuuden kannalta, on siirtynyt perustuslakivaliokunnan sihteereille. Sihteerinä toimivat valiokuntaneuvokset tarkastavat kaikki lainsäädäntöaloitteita sisältävät hallituksen esitykset, ensi sijassa kuitenkin vain niiden säätämisjärjestysperustelujen osalta. Kattavaan kaikkien lakiehdotusten sisällölliseen esitarkastukseen ei käytännössä ole mahdollisuuksia. Sihteerien tarkastuksessaan ottama kanta välittyy puhemiesneuvostolle, joka pääasiassa tämän kannan mukaan tekee ehdotuksensa esitysten lähettämisestä perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten asiaa valmistelevasti käsittelevälle valiokunnalle (eduskunnan työjärjestys 6.1 §:n 2 kohta). Lausunnolle lähetettäviksi valikoituvat – kuten edellä todettiin – käytännössä ensisijaisesti ne esitykset, joiden sisältämien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta hallitus on esittänyt epäilyksiä. Muodollisen päätöksen esityksen lähettämisestä lausunnolle tekee eduskunnan täysistunto.

Toinen yleinen tarkastelupiste eduskunnan piirissä toteutettavassa säädösvalvonnassa on valiokuntien valmistelevassa käsittelyssä. Eduskunnan työjärjestys (38.2 §) velvoittaa asiaa valmistelevasti käsittelevän valiokunnan pyytämään lausunnon perustuslakivaliokunnalta, jos ilmenee epäselvyyttä lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai sen suhteesta ihmisoikeussopimuksiin.[199]

Perustuslakivaliokunta koostuu, kuten kaikki muutkin eduskunnan valiokunnat, *yksinomaan kansanedustajista*. Enemmistö sen jäsenistä on tavan mukaan muita kuin tuomarin virkaan oikeuttavan tutkinnon suorittaneita. Puheenjohtajana toimii perinteisesti yleensä joku lakimieskansanedustajista, ja valiokunnan jäseninäkin on säännöllisesti ollut muutamia lakimiehiä. Tulkintatehtävän kannalta valiokunnan kokoonpano on luonnollisesti poikkeuksellinen.

199 1990-luvulla oli PeV:n lausunnoista toisen valiokunnan pyytämiä vuosittain vaihdellen n. 20–30 %. Ks. tark. Jarmo Vuorinen, *Perustuslakivaliokunnan laaja tehtäväkenttä, Juhlakirja Teuvo Pohjolainen* (Joensuun yliopisto: Joensuu 2005) s. 107–121.

Perustuslakivaliokunta kuulee käytännön mukaan ennen lausuntojensa antamista lähes poikkeuksetta valtiosääntöoikeuden – ja asian laadusta riippuen usein muidenkin oikeudenalojen – asiantuntijoita ennen muuta yliopistojen piiristä. Tätä instituutiota sääntelee vain kaikille valiokunnille yhteinen säännös asiantuntijoiden kuulemisesta (eduskunnan työjärjestys 37.1 §). Nykyisellään asiantuntijainstituutio on kehittynyt niin vakiintuneeksi, taajaan toimivaksi ja henkilömäärältään laajaksi, että sen voi hyvin katsoa olevan tosiasiassa – vaikkei muodollisesti – elimellinen osa sitä orgaania, joka harjoittaa lakiehdotusten ennakkovalvontaa. Asiantuntijainstituutio lisää perustuslakivaliokunnan oikeudellista kapasiteettia: ilman sitä perustuslakivaliokunta ei selviytyisi tehtävästään. Asiantuntijajärjestelmän ongelmana on sen läpinäkymättömyys ja valikoivuus: millä perusteella asiantuntijat valikoituvat mihinkin asiaan, jää piiloon.

Muiden valiokuntien tapaan perustuslakivaliokunta valmistaa eduskunnan täysistuntoa varten *mietintöjä* (valmisteleva käsittely, PeL 40 §). Niissä lainsäädäntöaloitteiden johdosta pääasiallisesti selvitetään perustuslain ja muiden valtiosääntöön kuuluvien lakien tarkoituksenmukaista sisältöä ja tehdään täysistunnolle tähän liittyviä päätösehdotuksia. Sellaisissa mietinnöissä, jotka koskevat tavallisen lain säätämistä, on jonkin verran myös tulkintakannanottoja. Oma-aloitteisesti valiokunta voi esittää perustuslainmukaisuusarvion lakiehdotuksesta vain mietinnön yhteydessä.

Useimmat perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot sisältyvät kuitenkin *lausuntoihin* (PeL 74 §), joita tämä valiokunta antaa – yleensä toiselle valiokunnalle, joskus myös täysistunnolle. Lausuntoasioissa valiokunnan perinteisenä tehtävänä on *lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arviointi*. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin *ihmissoikeussopimusten noudattamisen valvonta* valiokunnan lisätehtäväksi. Tämä lisätehtävä ei palaudu oikeussääntöjen hierarkiaan. Siihen katsomatta perustuslainsäätäjä on velvoittanut perustuslakivaliokunnan valvomaan, että Suomi noudattaa lainsäädäntötoiminnassaan kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteitaan ja pidättyy hyväksymästä niiden kanssa ristiriidassa olevaa lainsäädäntöä.

Käytännössä perustuslakivaliokunta on saanut säännönmukaisesti tehtäväksi antaa lausuntoja myös niistä *Euroopan unionissa vireillä olevista ehdotuksista* säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, jotka val-

tioneuvosto PeL 96.2 §:n velvoittamana toimittaa eduskunnan käsiteltäviksi. Nämä lausunnot poikkeavat lakiehdotuksista annettavista. Niissä valiokunta esittää näkökohtia sekä suunnitellun ehdotuksen tai muun toimen tarkoituksenmukaisuudesta että sen suhteesta Suomen perustuslakiin, lähinnä perusoikeussäännöstöön, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, Euroopan unionin perusoikeuskirjaan ja jopa unionin perussopimukseen.[200]

Näillä lausunnoilla, jotka perustuslakivaliokunta antaa suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle, on selvästi toinen tarkoitus kuin esimerkiksi kansallisia lakiehdotuksia koskevilla lausunnoilla. Ne on viime kädessä osoitettu hallitukselle ja tarkoitettu otettavaksi huomioon unionin neuvoston keskusteluissa, jotta osoitetut ristiriidat mahdollisuuksien mukaan voitaisiin EU:n päätöksenteossa poistaa tai minimoida.

Muista valiokunnista poiketen perustuslakivaliokunta käyttää toimissaan paitsi poliittista eli *tarkoituksenmukaisuusharkintaa* runsaasti myös oikeudellista eli *sidottua harkintaa*. Tässä kohtaa ollaan suomalaisen valtiosääntökulttuurin omintakeisessa ytimessä: yksi kansanedustuslaitoksen valiokunnista, kokoonpanoltaan täyspoliittinen elin, pystyy pitkän kulttuurisen tradition kannattamana toiminnassaan pitämään – kohtuullisessa määrin – erillään toisistaan nuo molemmat harkinnan lajit. Oikeudellisessa harkinnassa eivät käytännön mukaan valiokunnan jäseniä sido ryhmäyhtenäisyyttä varmistavat menettelysäännöt (ryhmäkuri). Yhdellä eduskunnan valiokunnista on näin kaksi toisistaan melko tavalla poikkeavaa roolia, poliittinen ja kvasijudisiaalinen (tuomioistuinta muistuttava).

Perustuslakivaliokunnan ja muidenkin eduskunnan elinten harjoittama lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta on elimellisesti kytketty normaaliin lainsäädäntöprosessiin. Tästä johtuvat järjestelmän vahvat puolet mutta myös sen heikkoudet. Kun perustuslakivaliokunnan lausuntojen antaminen on sovitettava eduskunnan muuhun työtahtiin, valiokunnan toiminta alistuu lainsäädäntöprosessin sisäisille paineille. Monet lausunnot annetaan melkoisessa kiireessä. Hankkeiden poliittinen kiireellisyys sivuuttaa aika ajoin tarpeen syventyä riittävästi niiden

200 Esim. PeVL 49/2010 vp.

valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin. Eduskunnan työjärjestyskin osaltaan vaatii valiokuntia käsittelemään niihin lähetetyt asiat "ilman aiheetonta viivytystä" (eduskunnan työjärjestys 34.1 §). Valiokunnan käyttöön annettujen virkamiesresurssien suppeus ei ole järkevässä suhteessa tehtävien valtiosääntöiseen merkitykseen eikä eduskunnan aikataulujen tuottamaan paineeseen.

Perustuslakivaliokunnassa tarkastelun kohteena on *lakiehdotus*, ei voimassa oleva laki. Valiokunta ei sovella perustuslakia konkreettiin tapaukseen, vaan viime kädessä abstraktilla tasolla asettaa lakiehdotuksen sisältämät normit vastakkain perustuslakinormien kanssa.

Kysymys, johon perustuslakivaliokunnan säädösvalvonnan yhteydessä on vastattava, kuuluu asiallisesti: onko esillä oleva lakiehdotus perustuslainmukainen? Vai onko se joltakin osin ristiriidassa perustuslain kanssa? Täydentävä jatkokysymys on usein seuraava: miten ehdotettuja säännöksiä pitää tulkita, jotta ne olisivat valtiosääntöisesti mahdollisimman hyväksyttäviä.

Perustuslainsäännöksen ja lainsäännöksen välinen ristiriita näkyy selvimmin konkreetissa tilanteessa, jossa keskenään loogisesti ristiriidassa olevia normeja ei voida noudattaa eikä soveltaa samanaikaisesti. *Normiristiriidan* käsite ja siitä tehtävät päätelmät ovat helpoiten käytettävissä siellä, missä perustuslainsäännöksiä sovelletaan suoraan tuomioistuimissa. Suoran soveltamisen tilanteessa esimerkiksi perustuslain vapausoikeussäännös on helppo ymmärtää vapauden suovaksi normiksi, jonka kanssa jokin velvollisuuden asettava alemmanasteinen normi voi olla ristiriidassa: vapautta ei voi käyttää rikkomatta velvollisuutta. Ennakolliseen ja abstraktiin valvontaan tällaista ristiriitakonstruktiota on vaikeampi käyttää, mutta mahdollista se on, jos valvontavaiheessa pyritään ennakoimaan lain tulevia soveltamistilanteita, vieläpä siten että niissä perustuslainsäännös ja lainsäännös olisivat molemmat soveltamiseen käytettävissä. Tavallisempaa on verrata perustuslain ja lakiehdotuksen sisältämiä säännöksiä keskenään yleisellä tasolla sen selvittämiseksi, sisältääkö tarkastelun kohteena oleva lakiehdotus jonkin perustuslain kieltämän sääntelyn tai puuttuuko lakiehdotuksesta jokin perustuslain edellyttämä säännös.

Toisaalta on olemassa asetelmia, joissa lainsäännöksen perustuslainvastaisuus on säätämistilanteessakin sinänsä helposti tunnistettavissa. Näin on laita esimerkiksi silloin kun lainsäätäjä on ylittämässä perustus-

laissa säädettyä toimivaltaansa toteuttamalla lailla tointa, joka perustuslain mukaan ei sisältöönsä nähden kuulu lainsäätäjän toimivaltaan vaan tuomioistuimen toimivaltaan (*lex in casu*).

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa pyritään lausuntokäytännön oikeuslähdemerkityksen takia rekisteröimään kaikki sen lakiehdotuksessa havaitsemat perustuslainvastaisuudet. Tämä pyrkimys systemaattisuuteen on hyödyksi kaikille niille tahoille, jotka joutuvat soveltamaan tai tulkitsemaan perustuslain säännöksiä.

Jos lakiehdotus säätämisvaiheessa *havaitaan perustuslainvastaiseksi*, lähimpänä vaihtoehtona on se, että (1) lakiehdotusta muutetaan eduskunnassa siten, että perustuslainvastaisuus poistuu. Harvemmin menetellään siten, että (2) lakiehdotus hylätään tai sen asianomainen kohta poistetaan tai että (3) perustuslain tekstiä muutetaan ja lakiehdotus hyväksytään samanaikaisesti. Neljäntenä vaihtoehtona on, että (4) lakiehdotus hyväksytään poikkeuslakina, siis perustuslainsäätämisjärjestyksessä, tai PeL 94.2 §:n mukaisessa järjestyksessä. Vuoden 2000 perustuslain tultua voimaan oppi rajatuista poikkeuksista ja poikkeuslakien välttämisen periaate rajoittavat kuitenkin poikkeuslakimuodon käyttämistä.

Lausunnon pontta edeltävällä perusteluosalla on merkitystä yli yksittäisen lain säätämistilanteen. Kun jokainen lausunto erityisesti perusteluosallaan konkretisoi yksittäisten perustuslainsäännösten sisältöä, perustuslakivaliokunta käyttää aikaisempia lausuntojaan toissijaisena oikeuslähteenään ja vetoaa uusia lausuntoja antaessaan niihin usein. Tavoitteena on, että myös tuomioistuin harkitessaan yksittäistapauksessa perustuslain soveltamista tai perustuslainsäännösten käyttämistä argumentaatiossaan ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön. Perustuslain 106 §:ää koskeva tuomioistuinkäytäntö osoittaa tämän tavoitteen toteutuneen kohtuullisen hyvin.

Muodollisesti ratkaisu, joka koskee hyväksyttävän lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin, siirtyy *eduskunnan täysistunnolle*, kun se päättäessään lakiehdotuksen sisällöstä sen ensimmäisessä käsittelyssä (eduskunnan työjärjestys 53.2 §) päättää myös lakiehdotukseen liitettävästä *johtolauseesta*, ellei *puhemies* omine valvontavaltuuksineen tässä vaiheessa puutu johtolauseen sisältöön. Lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä eduskunta, päättäessään lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä (eduskunnan työjärjestys 53.4 §), noudattaa ensimmäisessä käsittelyssä päättämänsä johtolauseen mukaista lainsäädäntöjärjestystä.

Eduskuntakäytännössä perustuslakivaliokunnan kannanottoja lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin pidetään sitovina. Niitä on eduskunnan toiminnoissa tosiasiassa seurattu erittäin tiiviisti. Puhemiehen ja eduskunnan enemmistön ollessa eri mieltä lakiehdotuksen johtolauseesta perustuslakivaliokunnan kiistassa antama kannanotto on jopa suoraan perustuslain nojalla oikeudellisestikin sitova (ks. PeL 42 §). Kysymys siitä, olisiko valiokunnan lausuntojen yleinen sitovuus vahvistunut tavanomaisen oikeuden tasolle, on edelleen vailla ehdotonta vastausta. PeL 74 §:n säätämisperusteluissa kuitenkin todetaan, että muiden valiokuntien ja täysistunnon tulee ottaa asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset. Puhemiehen tehtäviin kuuluu PeL 42 §:n nojalla myös sen valvonta, onko näin menetelty asian jatkokäsittelyssä.[201]

Vuoden 2000 perustuslain eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta kosketteli mietinnössään "vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntoja perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa".[202] Tästä voi lukea sen ajatuksen, että tavanomainen käytäntö olisi jo tuottanut *lausunnoille* oikeudellisen sitovuuden. *Mietinnöllä* taas on tällainen sitovuus vain sikäli, kuin valiokunta käsittelee niissä perustuslain ja lakiehdotuksen hierarkista suhdetta. Muilta osin valiokunnan ehdotuksista, jotka koskevat lakiehdotuksen sisältöä, voidaan täysistunnossa vapaasti poiketa, kuten esimerkiksi vaalilainsäädännön uudistamishankkeen käsittely (2010) osoitti: eduskunta päätti toisin kuin valiokunta oli mietinnössään ehdottanut.[203]

Eduskunnan hyväksyttyä lain sen johtolause ilmoittaa, onko laki käsitelty perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Jos laki on käsitelty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, eduskunta on toisessa käsittelyssä mahdollisesti – useimmiten perustuslakivaliokunnan ehdotusta (mietintö) tai kantaa (lausunto) seuraten – hyväksynyt lakiehdotukseen muutoksia, jotka ovat poistaneet ehdotukseen ehkä sisältyneet perustuslainvastaisuudet.

201 HE 1/1998 vp., s. 126.
202 Ks. HE 1/1998 vp., s. 126 ja PeVM 10/1998 vp., s. 23.
203 PeVM 11/2010 vp.

Lain *vahvistusvaiheeseenkin* voi liittyä täydentävää perustuslainmukaisuuden valvontaa. Eduskunnan hyväksymä laki on esiteltävä presidentin vahvistettavaksi. Tässä yhteydessä on mahdollista, että lakiin liittyvän valtiosääntöongelman takia presidentti jättää lain vahvistamatta, jolloin laki palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Käytännössä tällainen on hyvin harvinaista, eikä presidentin ole tarkoituskaan lain vahvistamista harkitessaan ensisijaisesti (tai edes toissijaisesti) toimia perustuslainmukaisuuden valvojana. Silti on periaatteessa mahdollista, että tässä vaiheessa presidentti – oikeudenalasta riippumatta – pysäyttää lakiehdotuksen vielä korjaamista varten.[204]

4.3.3 EDUSKUNTALAKIEN PERUSTUSLAINMUKAISUUDEN JÄLKIVALVONTA TUOMIOISTUIMISSA

PeL 106 §:n säännös etusijan antamisesta perustuslaille tuotti periaatteellisen muutoksen vanhaan oikeustilaan. Säännös koskee kaikkia tuomioistuimia ja mitä tahansa lainkäyttöasiaa. Sen sijaan se ei koske muita viranomaisia. Kysymys, onko hallintoviranomaisen päätös ilmeisesti perustuslainvastainen, saattaa tietenkin valitusteitse tulla hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi.

Etusijan antaminen ei edellytä, että asianosaiset sitä vaativat. Etusija on periaatteessa annettava *ex officio* eli viran puolesta, mahdollisesti siis myös tuomioistuimen omasta aloitteesta. Tuomioistuimen velvollisuus on antaa etusija perustuslain säännökselle, jos säädetyt ehdot täyttyvät. Virallisperiaatteesta johtuu, että tuomioistuimen on tunnettava niin perustuslaki kuin sitä koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö (*iura novit curia*). Jos tuomioistuin asettaa ne ratkaisunsa perusteiksi, perusteluvelvollisuuteen kuuluu niiden mainitseminen tuomiossa. PeL 106 § ei vaadi, että jokaisen lainkäyttöasian yhteydessä sovellettavien säännösten mahdollinen ristiriita perustuslain kanssa olisi erikseen tutkittava ja että jokaisen päätöksen perusteluissa olisi siitä erikseen lausuttava. Kuinka syvälle tuomioistuimen harkinta viedään tällä suunnalla, riippuu esillä olevasta asiasta, sovellettavista säännöksistä – ja luonnollisesti myös asianosaisten esittämistä väitteistä. Harkintansa yleiseksi lähtökohdaksi tuomioistuin voi hyvin ottaa sen, että vain poikkeukselliset seikat johtavat ilmeisen ristiriitatilanteen etsimiseen.

204 Tällainen on tapahtunut 2000-luvulla vain kerran, ks. ed. s. 236.

Perustuslain ja sovellettavan lain suhteen herättäessä huomiota tuomioistuimen on kuitenkin lähinnä selvitettävä, onko ristiriidalta näyttävä tilanne hoidettavissa – etusijasäännökseen turvautumatta – *perustuslainmukaisella laintulkinnalla*. Siinä ei perustuslainsäännöstä sovelleta ensisijaisesti eikä sellaisen hyväksi sivuuteta lain sanamuotoa. Perustuslakiin viitataan vain toissijaisesti: ensisijaisesti sovellettavan tavallisen lain sanamuodon mahdollisesti tarjotessa useita tulkintavaihtoehtoja tuomioistuin valitsee perusteltavissa olevista lain säännöksen tulkintavaihtoehdoista sellaisen, joka parhaiten on sopusoinnussa perustuslain kanssa ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.[205] Perustuslainsäännöstä käytetään siis *tulkintaperusteena*.[206]

Tyyppitapauksena tällä linjalla voi pitää esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisua 2005:50. Ulkomaalaisvirasto oli hylännyt valittajan uutta määräaikaista oleskelulupaa koskeneen hakemuksen siksi, että valittajan maahantulon peruste ja oleskeluluvan alkuperäinen myöntämisperuste (avioliitto Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen kanssa) olivat oleellisesti muuttuneet tämän oman lyhyen maassaoleskelun aikana. Valittaja, pysyvällä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevan miehen aviovaimo, oli näet miehensä väkivaltaisuuden vuoksi hakeutunut turvakotiin ja sittemmin asumaan miehestään erillään. Ulkomaalaislaki (301/2004, 54.5 § säätämisperusteluineen) oli tulkittavissa siten, että jäi hallintoviranomaisen harkintaan, voitaisiinko määräaikaista oleskelulupaa jatkaa toisella perusteella kuin millä alkuperäinen lupa oli myönnetty. Ratkaisussaan KHO katsoi naisen oleskelulupahakemuksen epäämisen johtavan siihen, että tämä joutuisi epäinhimillisen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Perustuslain mukaan jokaisella on kuitenkin oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PeL 7.1 §), eikä yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen saa puuttua (PeL 7.3 §). KHO:n mukaan valittajan

205 PeVM 10/1998 vp., s. 30–31.

206 Ks. esim. PeVL 44/1998 vp., jossa valiokunta hahmotteli suuntaviivoja järjestyksenvalvojia koskevan lain perustuslainmukaiseksi soveltamiseksi. Lakiehdotus voitiin valiokunnan mukaan hyväksyä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

tilanteessa tuli uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntämistä harkittaessa ottaa huomioon niin ulkomaalaislaista ilmenevät periaatteet kuin mainitut perustuslain säännökset ja yhteiselämän päättymiseen liittyvät seikat. Kaikkeen tähän nähden jatko-oleskeluluvan myöntämättä jättämistä oli KHO:n ratkaisun mukaan pidettävä ilmeisen kohtuuttomana

Käyttäessään perustuslainsäännöstä tulkintaperusteena tuomioistuimen tulee siinäkin ottaa huomioon *perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö*.[207] Kun perustuslaki ei kuitenkaan sido tuomioistuinta tähän käytäntöön, valiokunnan käytäntö voi soveltamistilanteessa olla tuomioistuimelle vain toissijaisena oikeuslähteenä.

Vasta jos kevyempi vaihtoehto, perustuslainmukainen laintulkinta, ei näytä olevan käytettävissä, voidaan – jos ristiriitaa koskeva ilmeisyys-kriteeri täyttyy – turvautua PeL 106 §:n tarjoamaan järeämpään keinoon, etusijan antamiseen perustuslainsäännökselle.

PeL 106 §:ssä tarkoitettu perustuslain ja lainsäännöksen ristiriidan *ilmeisyys* on tuomioistuimen ratkaisun oikeuttamiseen liittyvä laadullinen vaatimus. "Ilmeisyysvaatimus tarkoittaa sitä, että lain säännöksen ristiriita perustuslain kanssa on selvä ja riidaton ja siksi helposti havaittavissa eikä esimerkiksi oikeudellisena kysymyksenä tulkinnanvarainen."[208] Sikäli kuin puhutaan ratkaisun näkyville kirjoitetuista perusteista, ilmeisyydessä pitää olla kysymys oikeudellisen argumentaation vahvasta vakuuttavuudesta.

Siinä säädösvalvontajärjestelmässä, jonka PeL 73 §:n ja 106 §:n säännökset yhdessä luovat, tuomioistuimen on perustuslainsäännöksiä soveltaessaan otettava huomioon, (1) miten perustuslakivaliokunta käyttäytyi tuomioistuimessa sovellettavana olevaa lakia eduskunnassa käsiteltäessä ja (2) mikä on perustuslakivaliokunnan yleinen tulkintakäytäntö niiden perustuslainsäännösten osalta, jotka ehkä sopivat tuomioistuimessa esillä olevan asian oikeudelliseen arviointiin. Tämä koskee niin ristiriidan ilmeisyyden arviointia kuin mahdollista perustuslainsäännöksen käyttämistä ratkaisunormina. Perustuslainsäätäjä totesi *pääsäännöksi, ettei ilmeistä perustuslainvastaisuutta ole siinä, missä perustuslakivaliokunta on esittänyt päinvastaisen arvion.*

207 Ks. esim. KHO 2004:15 ja KHO 2005:50.
208 PeVM 10/1998 vp., s. 31.

Ilmeisyys-klausuulin selvästi asettamia rajoja ei saa ylittää käyttämällä "perustuslainmukaisen laintulkinnan" konstruktiota. Toiselta puolen on tietenkin pidettävä huoli siitä, ettei perustuslainmukaisen laintulkinnan vaihtoehdosta luovuta liian löysin perustein. Näiden kahden tulkintalinjan välillä on tapauskohtaisesti tehtävä tarkoin harkittu valinta. Tähänastinen oikeuskäytäntö osoittaa, ettei oikeuslaitos ole tässä vielä pystynyt löytämään vakaata ja kritiikin kestävää etenemistapaa.

PeL 106 § puhuu lain säännöksen ristiriidasta "perustuslain" kanssa, ei siis ristiriidasta "perustuslain säännöksen" kanssa. Sanamuodon valinta on tietoinen.[209] Tarkoituksena on ilmaista, että perustuslaki on kokonaisuutena osana sitä vertailua, joka soveltamistilanteessa tehdään ja jonka toisena osana on tavallisen lain säännös. Lain säännös saattaa koskettaa useampaa kuin yhtä perustuslainsäännöstä. Saattaa esimerkiksi ilmetä asetelma, jossa perustuslain toinen säännös näyttää kieltävän tietynlaisen käyttäytymisen ja toinen sen sallivan tai jopa määräävän siihen. Soveltajan on perustuslain kokonaisuus huomioon ottaen ratkaistava, onko perustuslaista tällaisessa asetelmassa johdettavissa sellainen konkreettia tilannetta koskeva oikeussääntö, joka on "ilmeisessä ristiriidassa" tapaukseen soveltuvan tavallisen lain säännöksen kanssa.

Ristiriidan ilmeisyyttä arvioitaessa on olennaista merkitystä sillä, onko perustuslakivaliokunta lain säätämisvaiheessa tutkinut asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Jos valiokunta on tällöin todennut lain perustuslainmukaisuuden, ei vastakkaista kantaa voida pitää tarkoitetulla tavalla selvänä ja riidattomana siltä osin, kuin valiokunta on arvioinut tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa esillä olevan kaltaista tulkintatilannetta.

Perustuslakivaliokunnassa lain perustuslainmukaisuutta tutkitaan abstraktisti yleisellä tasolla, kun taas tuomioistuin joutuu arvioimaan kysymystä konkreettisen oikeustapauksen yhteydessä. Siksi on mahdollista, että tuomioistuimessa tulee jonkin lain osalta esille sellainen ristiriitatilannetta koskeva asetelma, jota valiokunta ei ole lainkaan arvioinut. Tällaisessa tilanteessa ilmeisyysvaatimus saattaa poikkeuksellisesti täyttyä myös sellaisen lain osalta, jonka perustuslainmukaisuutta perustuslakivaliokunta muutoin on arvioinut. Silti tämä näkökulmien välinen ero

209 Ks. PeVM 10/1998 vp., s. 31.

ei saa johtaa siihen, että tuomioistuimet kokonaan irrottautuvat perustuslakivaliokunnan kannanotoista. Jos valiokunnan lausunnossaan yleisellä tasolla esittämä lausuma on kohtuullisen yksityiskohtaisesti esitetty, sen täytyy katsoa kattavan tavanomaiset konkreetit tilanteet. Tarkoituksena on, että tuomioistuin pääsee operoimaan itsenäisesti PeL 106 §:n säännöksellä vasta, kun on kyse sellaisista *soveltamistilanteiden tyypeistä*, joita perustuslakivaliokunta ei lausunnoissaan ole ennakoinut. Vasta kun tuomioistuin kohtaa aidosti uuden tyyppitilanteen, sillä saattaa olla oikeus konkreetin oikeusasian valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin perustuslakivaliokunnan lausuntoon katsomatta. Lausunnon ikä voi myös vaikuttaa: mitä vanhempi lausunto, sitä vaikeammin se on yleensä hyödynnettävissä ja päinvastoin.

Jos perustuslakivaliokunnan kantaa (lausunto/mietintö) lakiehdotuksesta ei eduskunnassa ole hankittu, on tuomioistuin luonnollisesti edellä mainittua vapaampi omassa ilmeisyysarvioinnissaan. Mutta silloinkin sillä tulee olla tärkeänä oikeuslähteenä se *yleisen tulkintalinjan muodostava vakiintunut lausuntokäytäntö*, joka eduskunnassa on esille tulevien perustuslainsäännösten osalta muodostunut. Sidonnaisuus ei kuitenkaan ole tässä niin vahva kuin siinä tapauksessa, että asianomaisesta lakiehdotuksesta olisi olemassa perustuslakivaliokunnan nimenomainen kannanotto.

Erityisesti niissä tapauksissa, joissa tuomari ei saa tukea ennakkovalvonnan yhteydessä otetuista kannoista, tuomari joutuu ottamaan mukaan omat arvostuksensa arvioidessaan lain perustuslainmukaisuutta. Norjalainen professori Eivind Smith on korostanut, ettei tuomari voi tehdä ratkaisua näissä asioissa kytkemättä tahattomasti mukaan poliittisen, sosiaalisen ja taloudellisen filosofian aineksia.[210] On otettava huomioon, mitkä intressit ovat kyseessä ja mikä tarve on tuomarin asiaan puuttumiselle. Ratkaisujen pitäisi siksi hyvin tarkkaan ilmaista *tuomarien arvovalinnat*. Siirtymä normaalista lainkäytöstä lähemmäksi lainsäätäjän asemaa on lain perustuslainmukaisuuden arvioinnissa kiistaton, myös Suomen järjestelmässä, jossa ilmeisyys-kriteeri kuitenkin rajoittaa tuomarin harkintaa.

Etusijasääntö ei yleensä ole sovellettavissa *poikkeuslakina* säädettyihin lakeihin. Perustuslaki (73 §) sallii rajoitetusti poikkeuslakien säätämisen: perustuslain säätämisjärjestystä käytetään poistamaan aineelliselta sisällöltään perustuslain kanssa ristiriidassa olevan lain perustuslainvastaisuus. Perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeuslain muodollinen perustuslainmukaisuus pääsääntöisesti sulkee laskuista tuomioistuimen PeL 106 §:n sisältämän valtuuden käyttämisen, ja tämä tulee ottaa kaiken soveltamisen perustaksi: poikkeuslakiin ei pääsääntöisesti PeL 106 §:n tarkoittamalla tavalla sisälly ilmeisiä perustuslainvastaisuuksia.[211]

Poikkeuslain säätämisjärjestys kattaa yleensä – jäljempänä mainituin rajoituksin – säädöksen kaikki perustuslainvastaisuudet, myös ne joita ei ole nimenomaan mainittu eduskunta-asiakirjoissa. Sillä seikalla, että laki on säädetty poikkeuslakina, on normatiivinen, soveltajaa sitova vaikutus.[212] Tässä mielessä johtolauseeseen sisältyvä viittaus poikkeuslain säätämisjärjestykseen on osa lakitekstiä. Poikkeuslakimahdollisuuden tunnustamisen kanssa ei olisi sopusoinnussa, jos tuomioistuimet voisivat myöhemmin jättää PeL 106 §:n nojalla soveltamatta poikkeuslain säännöksen. Toisaalta myös poikkeuslakeja sovellettaessa on käytettävä perustuslainmukaista laintulkintaa.[213]

Poikkeuslakeihin rinnastuvat PeL 106 §:n kannalta sellaiset perustuslaista aineellista poikkeusta merkitsevät ja poikkeuslakia muuttaneet tai korvanneet lait, jotka on voitu säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, koska niiden ei ole katsottu laajentaneen alkuperäistä perustuslakiin tehtyä poikkeusta.[214]

Lain säätäminen poikkeuslakina ei kuitenkaan aina väistämättä johda perustuslain etusijasäännön soveltamatta jättämiseen. Jos poikkeuslaki on säädetty kauan sitten ja perustuslakia on myöhemmin muutettu poikkeuslain sisällön kannalta olennaisilta kohdin tai perustuslakivaliokun-

210 Smith, *Legitimacy of Judicial Review of Legislation*, teoksessa *Constitutional Justice Underd Old Constitutions* (Kluwer: The Hague 1995) s. 389–390.

211 PeVM 10/1998 vp. s. 21/I.

212 Ratkaisussaan Rovaniemen hovioikeus (11.6.2001, DN:o R 99/665, t 325) HO kosketteli laajasti sekä vuonna 1995 perusoikeusuudistuksen esitöitä että kalastussäännön käsittelyä perustuslakivaliokunnassa. Se totesi PeV:n katsoneen osan rajoituksista niin merkittäviksi, että lakiehdotus oli niiden takia hyväksyttävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Tämän jälkeen HO lausui: "Edellä mainituilla perusteilla hovioikeus katsoo, että Tenojokisopimus ja siihen liittyvät kalastussääntö ei nyt kysymyksessä olevilta osin ole niin ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, että hovioikeuden tulisi jättää Tenojokisopimukseen liittyvän kalastussäännön määräykset tässä tapauksessa soveltamatta." HO ei muuttanut KO:n tuomiota.

213 HE 1/1998 vp., s. 164.

214 HE 1/1998 vp., s. 161.

nan tulkintakäytäntö, joka koskee perustuslain sisältöä, on muuttunut, on asiaa arvioitava erikseen PeL 106 §:n kannalta.[215]

Tuomioistuimen etenemisjärjestystä voidaan – sen arvioidessa sovellettavan lain säännöksen suhdetta perustuslakiin ja epäillessä soveltamistuloksen perustuslainmukaisuutta – kuvata kaavamaisesti seuraavalla tavalla: (1) selvitetään perustuslainmukaisen tulkinnan mahdollisuus, (2) selvitetään, onko käsillä poikkeuslaki, (3) selvitetään, onko perustuslakivaliokunta ottanut kantaa sovellettavan lainsäännöksen perustuslainmukaisuuteen, (4) selvitetään, täyttyykö ilmeisyysvaatimus.

Kahta erityistapausta on kosketeltava erikseen tässä yhteydessä. Toinen liittyy EU-oikeuden soveltamiseen. Koska EU-liittymissopimusten perustuslakiin tuomat poikkeukset ovat edelleen voimassa, EU-oikeuden etusija rajoittaa PeL 106 §:n vaikutusta. Tuomioistuimen on ensin tutkittava, onko soveltamistapauksessa *Euroopan unionin säädökselle* annettava etusija kansalliseen säädökseen nähden. Jos näin on laita, kysymys etusijan antamisesta kansalliselle perustuslaille PeL 106 §:n nojalla jää siltä osin sivuun: kotimainen perustuslainmukaisuuskontrolli syrjäytyy tällöin tapauskohtaisesti. Voimme puhua tilannekohtaisesta tilapäissyrjäytymisestä.

Sen sijaan Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuva kontrolliongelma on pienempi, koska sopimuksessa taatut ihmisoikeudet ja kotimaisen perustuslain takaamat oikeudet ovat aineellisesti niin lähellä toisiaan, että niiden harmonisoiminen tulkintateitse tapahtuu kohtuullisella helppoudella. Siten ei synny tarvetta erillisen säädösvalvontalinjan avaamiseen sopimuksen noudattamisen varmistamiseksi soveltamistilanteessa; PeL 106 § on käytettävissä. Tosin ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön ajoittainen muuttuminen voi aiheuttaa paineita joko kotimaisten perustuslaintulkintojen tai lainsäädännön muuttamiseen, kuten esimerkiksi tapauksessa *Vilho Eskelinen & muut vs. suomi* (19.4.2007), joka johti virkamieslain muuttamiseen.[216]

Kaksi lähestymistapaa näyttää oikeudellisessa keskustelussa iskeneen vastakkain, kun on koetettu löytää asianmukainen ja hyvin perusteltu linja PeL 106 §:n soveltamiseen lainkäytössä. [217]

215 Ks. esim. KKO 2006:71.
216 Ks. PeVL 51/2010 vp.
217 Ks. Juha Lavapuro, *Perustuslakikontrollin uudet muodot I – Kohti keskustelevaa normikontrolliajattelua. Lakimies* (2009) s. 59–82, 64–67.

Toiselle lähestymistavalle on tunnusomaista ollut hyvin painokkaasti *eduskunnan valtiosääntöisen aseman suojaaminen*: jos tuomioistuimille on valvontavalta annettava, sitä on joka tapauksessa rajoitettava. Ruotsista saatu säännösidea oli peräisin demokraattisesta ja parlamentin vallan tunnustavasta järjestelmästä, jossa tuomioistuimet ovat olleet haluttomia arvioimaan kansanedustuslaitoksen säätämien lakien perustuslainmukaisuutta. Tässä ajattelussa eduskuntalaki on edustuksellisen demokratian lippulaiva, eikä sitä haluta uhkaavan epädemokraattisessa menettelyssä valittujen ja toiminnassaan riippumattomien asiantuntijavirkamiesten eli tuomareiden vallan. Suomen valtiosääntöisissä järjestelyissä vuonna 2000 ei kylläkään pyritty nostamaan PeL 106 §:n soveltamiskynnystä niin korkeaksi, ettei käytännössä syntyisi lainkaan tuomioistuinten soveltamiskäytäntöä, mutta joka tapauksessa tarkoitus oli luoda lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteinen tuomioistuinvalvonta *vain toissijaiseksi*, *ennakkovalvontaa täydentäväksi* instrumentiksi. Nämä perusteet ovat – ehkä hieman pehmentäen – tulleet esille tässä luvussa.

Toisenlainen ajattelutapa on alkanut kirkastua vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen aikana ja sen jälkeen sekä osin jo Suomen liityttyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Sen mukaan valtiosääntöoikeudessa tulisi hallita samantyyppisen näkökulman kuin useimmilla muillakin oikeudenaloilla: korostetaan *yksityisten oikeusturvaa* ja tähän liittyvää oikeusvaltioperiaatetta, jonka turvaaminen on ensi sijassa oikeuslaitoksen varassa. Perusoikeuksia painottavan valtiosääntöajattelun näkökulmasta vanha instituutioihin ja sellaisiin asioihin kuten vallanjako ja parlamentarismi kiinnittynyt perspektiivi tai muut vastaavat korkean tason institutionaaliset kysymykset eivät saisi olla dominoivia. Painopiste on asetettava yksityisten oikeusturvaan. Tätä ajattelutapaa voi – "eduskunnan ensisijaisuuden" (tai parlamenttikeskeisyyden) vastapainoksi – karkeasti luonnehtia *"tuomioistuinten ensisijaisuudeksi"*. Kyse on luottamuksesta oikeuslaitokseen yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden takaajana. Keskustelussa on tosin oltu hyvin varovaisia tämän ajatuksen avoimessa esittämisessä. Oikeusturvan valtiosääntöisen edistämisen kannalta PeL 106 § näyttäytyy tämän mukaisessa valossa: tuomioistuimille tulee antaa aina vain väljemmin ehdoin lakien perustuslainmukaisuuden kontrollivalta, koska ennakollinen (perusoikeus)suoja ei riitä. Lisäperusteena asiassa esitetään, että vastaava kontrolli on todellisuutta eurooppalaisten ihmisoikeuksien osalta, joten samanlaisen rajoittamattoman kontrollin

laajentaminen koskemaan suomalaisen perusoikeusnormiston suojaa olisi vain luontevaa ja normaalia.

Mikä on sitten ollut oikeuskäytännön linja?

Jos oikeuskäytäntöä tarkastellaan parlamenttikeskeisen valtiosääntöjärjestelmän suojaamisen näkökulmasta, myönteistä on ollut se, että tuomioistuimet ovat ratkaisutoiminnassaan antaneet vahvan oikeuslähdeaseman perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännölle. Tämä on ollut omiaan tietyssä mielessä vahvistamaan perustuslakivaliokunnan institutionaalista asemaa. Siihen katsomatta PeL 106 §:ää sovelletaan tuomioistuimissa, ei rutiininomaisesti, mutta kuitenkin riittävän usein. Soveltamiskäytäntö osoittaa, ettei säännös ole jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi.

Oikeusturvan valtiosääntöisen edistämisfunktion kannalta taas voi todeta, että PeL 106 §:n sisältämä ilmeisyyskriteeri on nostanut perusoikeuksien suoran soveltamisen kynnyksen selvästi korkeammalle kuin on laita tapauksissa, joissa on operoitu Euroopan ihmisoikeussopimuksella. Tästä jälkimmäisestä tosin on haettu suoraan ratkaisunormia ensi sijassa vain täyttämään laissa olevaa aukkoa kotoperäisen lain säännöstä syrjäyttämättä.[218]

Yleinen vaikutelma perustuslain 106 §:n soveltamisesta tai soveltamatta jättämisestä oikeuskäytännössä on kaikkea muuta kuin selkeä. Varsinainen ongelma perusoikeuskorosteisen oikeusturvan kannalta näyttää olevan, että PeL 106 §:n instrumentti on käytössä mutta vajavaisella taidolla. Valtiosääntöoikeudellista horjuntaa on osoitettavissa useissa tapauksissa.[219] Selvä tuntuma puuttuu siihen, milloin perusoikeuksia on käytettävä tulkintaperusteina ja milloin taas turvauduttava järeämpään välineeseen eli PeL 106 §:ään. Alan tutkijoillakin on vaikeuksia päästä yhteisymmärrykseen siitä, milloin PeL 106 §:ää on käytetty perustellusti ja riittävän harkinnan jälkeen, milloin taas ei. Kun perusoikeusmyönteisen tulkinnan käyttö sivuutetaan ja ryhdytään käyttämään ilmeisyys-kriteeriä, jutun painopiste siirtyy käsillä olevan tapauksen ratkaisemisesta kohti normikontrollikysymystä, ja argumentaatiopanostus kohdistuu sovellettavan lain säännöksen perustuslainmukaisuutta koskevaan kysymykseen. Varsinainen aineellisoikeudellinen pulma jää sivummalle.

218 Ks. Antero Jyränki, *Valta ja vapaus* (Talentum: Helsinki 2003) s. 517.
219 Ks. Tuomas Ojanen, *Oikeustapauskommentti KHO 2007:77. Lakimies* (2008) s. 299–315 (verotukselliset näkökohdat menivät valtiosääntöoikeuden edelle).

Oikeustapaus, jossa perustuslain 106 §:n suomaa kontrollivaltaa on käytetty kaikkein osaavimmin, ei – yllättävää kyllä – tule korkeimmista oikeuksista, vaan muualta, vakuutusoikeudesta.[220] Ratkaisu osoittaa, miten normikontrollin avulla olisi mahdollista edistää myös perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Tässä(kin) tapauksessa voidaan taustalta löytää perustuslakivaliokunnan kanta, jossa sosiaaliturvaetuusasia liitetään potentiaalisesti yhteen perustuslain 106 §:n kanssa.[221] Ratkaisussa katsottiin, että kuntoutuksen sisältöä koskevan valituskiellon noudattaminen loukkaisi PeL:n 21 §:ssä turvattua muutoksenhakuoikeutta, koska lain säännöksen soveltaminen olisi estänyt valittajaa saattamasta oikeuttaan koskevaa päätöstä riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi.

Toinen tapaus, jossa on myös käytetty perustuslain 106 §:ää ongelmitta, on Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu vuodelta 2006.[222] Helsingin hallinto-oikeuden mukaan asiassa sovellettavaksi sanamuotonsa mukaan tullut autoverolain (1482/1994) säännös ei täyttänyt verolaille perustuslain 81.1 §:n asettamaa täsmällisyysvaatimusta. Esimerkiksi vajavaisesta soveltamisesta taas käy tapaus KHO 2008:25, jossa sinänsä sovellettiin PeL 106 §:ää, mutta kykenemättä perustelemaan uskottavasti sitä, miksi ylipäänsä turvautuminen lain jälkikäteiseen perustuslainmukaisuuskontrolliin oli tarpeellista, kun kevyempi hallinto-oikeudellinen ratkaisukeinokin olisi ollut käytettävissä.[223]

Säädösvalvontatehtävän laventaminen nykyisessä perustuslaissa tuomioistuinten suuntaan edellytti luonnollisesti, että tuomioistuimet kehittäisivät valmiuttaan liikkua niille aiemmin vieraaksi jääneellä oikeudenalalla, valtiosääntöoikeuden piirissä.

Kehittämisen varaa on edelleen. Ratkaisullaan (KKO 2010:23) korkein oikeus osoitti, ettei se osaa täysin luontevasti operoida valtiosääntöoikeudellisella aineksella: Ratkaisu, joka koski yksityisten yritysten mää-

220 Ks. VakO 6425:2005.
221 PeVL 73/2002 vp. Ks. tark. Jaakko Husa, *Tuomioistuinten perustuslakivalvonta tiukentumassa? Defensor Legis* (2007) s. 279–285.
222 Helsingin hallinto-oikeus (06/1419/1). KHO kumosi sittemmin (KHO 2007:77) hallinto-oikeuden tämän ratkaisun.
223 Kriittisesti Jaakko Husa, *Oikeustapauskommentti KHO 2008:25. Defensor Legis* (2008) s. 708–731 ja myönteiseen sävyyn Juha Lavapuro, *Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksenvaikutuksistsa oikeuskäytännössä. Lakimies* (2008) s. 582–611, ks. s. 605–607.

räämää pysäköintimaksua, teki näkyväksi, ettei korkein oikeus oivaltanut PeL:n 124 §:n merkitystä ja sisältöä julkisen ja yksityisen välisessä rajanvedossa.

> Tapauksessa oli kyse siitä, että yksityiselle alueelle oli asetettu opastetauluja, joiden mukaan pysäköinti oli sallittu merkityille paikoille pysäköintiluvan saaneille. Tauluissa ilmoitettiin: "Ehtojen vastaisesta pysäköinnistä veloitetaan valvontamaksu 40 euroa". Lisäksi tauluissa oli lukenut: "Pysäköimällä hyväksyt ehdot". KKO:n, äänestäen syntyneen, ratkaisun mukaan auton pysäköimisellä oli syntynyt sopimus valvontaa alueella harjoittaneen yhtiön ja pysäköineen kuljettajan välille. KKO:n mukaan sopimus sisälsi velvoitteen suorittaa valvontamaksu siinä tapauksessa, että pysäköinti tapahtui ehtojen vastaisesti. KKO sivuutti täysin tapaukseen liittyneen julkisen vallan käyttöaspektin, joka olisi edellyttänyt myös sen arvioimista, oliko yksityinen pysäköinninvalvontayhtiö ottanut käyttääkseen julkista valtaa.

Seuraavana vuonna tämän ratkaisun jälkinäytös vahvensi vaikutelmaa valtiosääntöoikeudellisesta osaamisvajeesta, kun korkeimman oikeuden presidentti kritisoi julkisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Siinä valiokunta oli johdonmukaisesti noudattanut PeL:n 124 §:ää ja löytänyt perustuslainvastaisuutta lakiehdotuksesta, joka muun ohessa koski yksityisellä alueella tapahtuvasta luvattomasta pysäköinnistä asetettavaa valvontamaksua. Kysymys oli merkittävien julkisen vallan tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle.[224]

Kun tuomioistuin yksittäistapauksessa jättää PeL 106 §:n nojalla lain soveltamatta, ratkaisun oikeusvaikutukset – kuten edellä on todettu – jäävät tähän. Ratkaisu ei vaikuta lain asianomaisen säännöksen voimassaoloon käsiteltävän oikeusjutun ulkopuolella, vaan säännöksen kumoaminen edellyttää erillistä lainsäädäntötointa. Ristiriidan toteaminen ei automaattisesti tuota lainsäätäjälle oikeudellista velvoitetta asianomaisen säännöksen muuttamiseen tai kumoamiseen, ei edes siinä tapauksessa että ratkaisu on korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden tekemä.

224 PeVL 57/2010 vp.

Koska tuomioistuimen normikontrolliratkaisu liittyy vain konkreettiin tapaukseen eikä välttämättä koske säännöksen kattamaa ydinaluetta, ei voi pitää todennäköisenä, että etusijan antaminen tosiasiassa aina johtaisi edes poliittiseen välttämättömyyteen muuttaa tai kumota asianomainen säännös tahi ryhtyä lainsäädäntötoimeen. Poikkeustapauksessa tosin ylimmän asteen tuomioistuimen ratkaisun tosiasiallinen vaikutus voi ulottua myös lainsäätäjään.

Esimerkiksi käy KHO:n ratkaisu 2008:25. Ratkaisussa oli kyse virkamiehen siirtämisestä viraston sisällä toiseen yksikköön ilman tämän suostumusta sekä siitä, takasiko valtion virkamieslaki virkamiehelle riittävät oikeusturvakeinot. Sen avainkohdassa todettiin: "– – kun valtion virkamieslain 58 §:n mukaisen valituskiellon soveltaminen estäisi A:n perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvatun oikeuden säännönmukaiseen muutoksenhakuun asiassa, sanotun valituskieltosäännöksen soveltaminen on tässä yksittäistapauksessa ja edellä – – esitetty huomioon ottaen perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Valituskielto tulee näin ollen jättää tässä tapauksessa soveltamatta." Tämä tuomarien enemmistön argumentaatio johti (sittemmin kuitenkin rauenneeseen) lainsäätämistoimeen.[225]

Kun Suomen oikeusjärjestelmä edellyttää tuomioistuinten riippumattomuutta, siten myös alempien tuomioistuinten riippumattomuutta ylemmistä, ei korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden etusijan antamista koskevalla ratkaisulla ole oikeudellista sitovuutta alempiin tuomioistuimiin nähden. Tosiasiassa tuollaisella ratkaisulla saattaa kylläkin olla ennakkoratkaisun kaltainen suostutteleva oikeuslähdevaikutus (ks. edellä) alempien tuomioistuinten ratkaisuihin vastaavantyyppisissä tilanteissa.

4.3.4 MAAKUNTALAKIEN VALVONTA

Myös Ahvenanmaan maakuntalakien yhteydessä voidaan puhua ennakollisesta säädösvalvonnasta. Näihin säädöksiin kohdistuva valvonta, joka ajoittuu maakuntapäivien päätöksenteon jälkeiseen vaiheeseen,

225 HE 181/2010 vp.

toteutetaan ennen säädöksen julkaisemisesta ja voimaantuloa. Valvontamekanismin muodostavat Ahvenanmaan valtuuskunta, oikeusministeriö, korkein oikeus ja tasavallan presidentti. Näistä Ahvenanmaan valtuuskunta on valtakunnan ja maakunnan yhteinen toimielin, jonka puheenjohtajan määrää tasavallan presidentti ja jäsenet valtioneuvosto ja maakuntapäivät, kumpikin puolet näistä.

Valvonnassa tarkataan ensi sijassa maakuntalain pysymistä itsehallintolainsäädännön mukaisessa toimivaltapiirissä mutta toissijaisesti ja tietyin varauksin myös maakuntalain perustuslainmukaisuutta. Menettely on seuraava. Päätös maakuntalain hyväksymisestä toimitetaan oikeusministeriölle ja sen ohella Ahvenanmaan valtuuskunnalle, joka antaa oikeusministeriölle lausunnon päätöksestä ennen päätöksen esittelemistä tasavallan presidentille. Tasavallan presidentti voi, kun korkeimman oikeuden lausunto on hankittu, määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.[226] Maakuntalakia ei siis voi määrätä kokonaan tai osittain raukeamaan, ellei korkeimman oikeuden lausuntoa ole hankittu.

Maakuntalakeja sovellettaessa etusija on PeL 106 §:n mukaisesti annettava perustuslaille, ja kun on kyse itsehallintoon kuuluvan toimivallan käyttämisestä, myös Ahvenanmaan perussäädöksille. Tosin ennen kuin etusijaharkinta lähtee liikkeelle, on *in casu* selvitettävä perussäädösten ja perustuslain keskinäinen suhde esillä olevassa asiassa (ks. edellä s. 108).

Maakuntalaeista jokainen joutuu Ahvenanmaan valtuuskunnan ennakkovalvonnan kohteeksi, monet korkeimman oikeudenkin arvioitaviksi. Jos valtuuskunta/korkein oikeus on todennut maakuntalain perustuslainmukaisuuden (sanan laajassa mielessä), olettamus on yleensä sen puolella, ettei tämän kanssa vastakkainen kanta ole kiistaton niiltä osin, kuin valtuuskunta/korkein oikeus on arvioinut tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa esillä olevan kaltaista tulkintatilannetta. Tästä seuraa, että maakuntalain soveltamatta jättäminen PeL 106 §:n nojalla on hyvin epätodennäköistä.

226 Korkeimman oikeuden lausunto 29.8.2001/nro 1625.

4.3.5 LAKIA ALEMMASTEISTEN SÄÄDÖSTEN VALVONTA

Lakia alemmanasteisista säädöksistä keskeisen ryhmän muodostavat tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön antamat *asetukset* (ks. edellä 3.5.1). Perustuslaki ei sisällä erityisiä säännöksiä asetusten perustuslain ja muun lain mukaisuuden valvonnasta säätämisvaiheessa. Tällainen valvonta näyttäisi ensi sijassa olevan *valtioneuvoston oikeuskanslerin* velvollisuutena. Se toteutuu käytännössä esimerkiksi siten, että oikeuskanslerinvirastoon toimitetaan ennakolta presidentin esittelyssä ja valtioneuvoston yleisistunnossa sekä ministeriöiden päätöstilanteissa esille otettavia asetusehdotuksia koskevat listat. Asianomaisella *ministeriöllä*, josta asetus esitellään tai jossa asetus päätetään, on silläkin mahdollisuus – ainakin satunnaisesti – tuottaa perustelumuistioita, joissa asetuksen sisältöä ja tarvittaessa sen lain- ja perustuslainmukaisuutta selvitellään ja sovitetaan perustuslainmukaiseksi.

PeL 107 §:ssä säädetään: "Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa." PeL 107 §:n velvoite koskee, toisin kuin PeL 106 §:n, paitsi tuomioistuimia, myös muita viranomaisia. Huomattakoon myös, ettei 107 § aseta ilmeisyysvaatimusta. *Soveltavan viranomaisen* on ensi sijassa harkittava, onko asetuksen tai muun säädöksen soveltaminen yksittäistapauksessa lailla annetun valtuutuksen mukaista. Jos säädös on annettu poikkeuslain nojalla, se ei, jos se pysyy valtuuttavan lain puitteissa, lähtökohtaisesti ole ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämä siksi, että valtuuttava laki on hyväksytty poikkeuksena perustuslaista. Tavallisen lain nojalla annetun säädöksen perustuslainmukaisuuden tutkiminen taas, jos säädös pysyy valtuuttavan lain puitteissa, johtaa helposti arvioimaan valtuuttavan lain perustuslainmukaisuutta, mihin PeL 106 §:n etusijasäännös antaa varsin ahtaat rajat.

Asetuksen tai muun säädöksen soveltamatta jättäminen PeL 107 §:n nojalla ei kumoa säädöstä eikä tee sitä mitättömäksi. Säädöksen antajan harkintaan jää, onko se kumottava tai muutettava.

Tuomioistuinten käytännössä PeL 107 §:ää sovelletaan hyvin harvoin, jos ollenkaan. Vaikuttaa siltä, etteivät tuomioistuimet tai viranomaiset kovin systemaattisesti etsi ristiriitoja lakien ja asetusten välillä. Valtiosääntöoikeustiede ja lainkäyttökoneisto näyttävät keskittyneen normihierarkian ylempien tasojen välisiin ristiriitoihin. Rajoittuminen saattaa heikentää alempitasoisten säädösten laatua.