

laissa eri kohdissa olevat säännökset, jotka velvoittavat käyttämään lain muotoa säädettäessä erinäisiä nimeytyistä asiakysmyksistä (esimerkiksi perusoikeuksien käyttäminen, veron määrääminen, kuntien tehtävät). Tässä tarkoitetuissa yhteyksissä joudutaan tulkinnan avulla selvittämään, kuinka yksityiskohtaisena sääntely on otettava lakisalliseksi, jotta perustuslain vaatimus pidätyksestä eduskuntalain säätäjälle täyttyy. Kysymys on yksi niistä, joihin perustuslakivaliokunta on vuoden 2000 perustuslakia koskevissa tulkintaratkaisuisaan taajimmin puuttunut.⁷⁶

Puheena oleva PeL 80.1 §:ään sisältyvä linjaus on jossain määrin tulkinnanvarainen ja siis altis yhteiskunnallisille paineille. Parissa ratkaisuisissa perustuslakivaliokunta on antanut periksi näille paineille. Näiden ratkaisujen mukaan ”oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista” säätämisen lailla voi kaventua säätämiseksi pelkästään siitä menettelystä, jossa oikeuksien ja velvollisuuksien sisällöstä päätetään. Tulkinnan väljentämiseen juuri näissä tapauksissa (kansanedustajan palkkio, työehtosopimuksen yleissitovuus)⁷⁷ on ehkä osaltaan johtanut pyrkimys välttää poikkeuslain säätämistä poliittisesti arassa asiassa.

Perustuslaki ei nimenomaisesti rajoita eduskuntalain muodon käyttämistä vain yleisiin, abstrakteihin sääntelyihin, vaan *lain muotoa saa käyttää* myös muihin tarkoituksiin. Kun eduskuntalakiä pidetään tärkeimpänä valtiollisen päätöksenteon muotona ja julkisen ohjailun välineenä, päätökset, joilla halutaan vaikuttaa niin valtioon toimitin kuin kansalaisyhteiskuntaankin, puetaan mielellään eduskunnan hyväksymän lain muotoon, vaikka perustuslaki ei tähän velvoitaisikaan. Lakimuodon suosiosta johtuu, että annetaan runsaasti myös sellaisia (eduskunra)lakeja, joihin ei sisälly oikeusnormilauseita, vaan jotka tarkoittavat esimerkiksi julkisen toiminnan tavoitteiden asettamista tai julkisten resurssien jakamista.

Huolimatta lakimuodon käytön väljyydestä erityisen ongelmallista on, jos eduskuntalain muodossa suoritetaan yksittäistapausta koskeva toimi. Tällainen toimi joutuu helposti vastakkain PeL 3 §:stä ilmenevän valtiollisten perustehtävien erotteluperiaatteen kanssa. Kun eduskunnalle ei saa täysin vapaasti lailla antaa uutta hallintotehtävää, on joh-

76 PeL 89.1 §:n soveltamiskäytännöstä ks. esim. PeVL-t 7/2001 vp., 13/2001 vp., 17/2001 vp., 19/2001 vp., 23/2001 vp.

77 PeVL-t 15/2000 vp. ja PeVL 41/2000 vp. Kommentteista ks. Antero Jyränki, *Valta ja vapaus* (Tähtenmu: Helsinki 2003) s. 294–297.

donmukaista, että sa...in rajoitetaan eduskunnan mahdollisuutta ottaa lailla toteutukseen konkreettisesti ja välittömästi oikeudellisesti vaikeuttavalla tavalla jokin yksittäinen hallintotoimi. Vallitseva perustuslakikäytäntö ei silloinkään ole kokonaan torjunut tämänyyppisiä lakeja perustuslainvastaisina.⁷⁸

Kun lainkäyttö ei kuulu eduskunnalle vaan tuomioistuimille (PeL 3.3 §, 21.1 §, 98–99 §), yksittäistä lainkäytöntarkaisua, toisin sanoen tuomioistuimessa annettavaa riita-, rikos-, tai hallintoriita-asiaa koskevaa ratkaisua, ei saa korvata muodollisella lailla, pukea sitä lain muotoon (*lex in casu*). Eduskuntalaillla ei siten esimerkiksi ole lupa suoraan määrätä tietyille yksittäiselle henkilölle rangaistusta jostakin konkreettista teosta, vaikka teko täytyisi yleisessä rikoslaisissa säädetyn tunnusmerkistön ja rangaistus pysyisi asianomaisten rangaistusasteikkojen rajoissa. Tämä rikkoisi siitä huolimatta perustehtävien erotteluperiaatetta, koska eduskunta noin toimissaan käyttäisi tuomiovaltaa, joka perustuslain mukaan ei sille kuulu.

Sitä vastoin perustuslaki (PeL 105 §) kyllä nimenomaisesti sallii eduskuntalaillla määrätävän yleisen armahduksen (*amnestian*), jolla tekoaikeaa -tilannetta ja/tai -paikkaa koskevin edellytyksin joltakin henkilöllyhmältä poistetaan tietystä rikoksesta tuomittu rangaistus tai lievennetään sitä. PeL 105 §:n nojalla voitaneen säätää myös yleinen *abolitio* eli syytöteestä luopuminen tai syytteen raukeamaan jättäminen. Abolitio on meillä vanhaasta voitu perustuslain estämättä toteuttaa lailla. Perustuslain esitöissä (PeL 105 §:n perusteluissa) ei nimenomaisesti mainita abolitiotia, muttei myöskään todeta vanhan käytännön lakaneen.

Eduskunnan kansallinen lainsäädäntömonopoli ei päde *Ahvenanmaan maakunnassa*. Kun kysymys on siellä noudatettavista oikeussäännöistä, yleinen lainsäädäntökompetenssi on jaettu: osa siitä on pidätetty maakunnan omalle kansanedustuslaitokselle, maakuntapäiville, osa jätetty valtakunnan lainsäädäntöorganisaatiolle.

PeL 75.2 §:n mukaan Ahvenanmaan maakuntalaitien säätämistä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaisissa säädetään. Astiasta ei säädettä muualla kuin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä Ahvenan-

78 Ks. esim. PeVL 3/1998 vp. (laissa yksitöidyn henkilöllyhmän vapauttamainen velvollisuudesta).

amnestia

abolitio

Ahvenanmaan maakunta

maan itsehallintolaisissa. Siinä toimivallan jako suoritetaan luetteloperiaatteen mukaan: itsehallintolaki (18 §) luettelee ne alat (yhteensä 27), joissa lainsäädäntövalta on pidätetty maakunnalle ja ne alat, joissa se kuuluu valtakunnalle. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu sääntäminen muun muassa maakunnan kuntien hallinnosta, rakennus- ja kaavoituksesta, ympäristönsuojelusta, vesioikeudesta, sosiaalihuollosta, opetuksesta, maa- ja metsätaloudesta, metsästyksestä ja kalastuksesta, kaivannaista, postista ja yleisradiotoiminnasta, tie- ja veneliikenteestä ja työllisyyden edistämisestä.

3.5.2 KANSAINVÄLISET VELVOITTEET JA KANSALLISEN SÄÄDÖSVALLAN KÄYTTÖ

Kansalliset lait, kuten niitä alemmanasteisetkin säädökset, voidaan jakaa kotoperäisiin ja ulkoperäisiin. Eron tekeminen ei tässä palautu säädöksen muotoon vaan siihen, miten säädöksen sisältö määräytyy. Kotoperäisten lakien sisältö perustuu kotimaiseen lainvalmisteluun ja kotimaisten valtionorganien harkintaan. Ulkoperäisten lakien (ja muiden säädösten) antaminen taas käsittelee kansainvälisen velvoitteen (kahden välisen tai monenkeskisen kansainvälisen sopimuksen, kansainvälisen järjestöpäätöksen) täyttämisen. Näiden velvoitteiden sisältö muotoutuu kansainvälisissä neuvotteluissa joko kokonaan vailla suomalaisen valtionorganien tai viranomaisten osallisuutta tai sitten sellaisissa yhteyksissä, joissa suomalainen vaikutus vaihtelee. Näissä yhteyksissä kansallisena lakina voimaantuleva teksti voi olla sama kuin kansainvälisen velvoitteen ilmaiseva teksti mutta yhtä yhä hyvin poiketa siitä (ks. 3.9.6).

Ulkoperäisiä lakeja hyväksyessään eduskunta ei voi poiketa kansainvälisestä velvoitteesta, joka aiheuttaa lain säätämisen. Näissä yhteyksissä korostuu kansainvälisyyden tuottama hallituksen aseman vahvistaminen suhteessa eduskuntaan: hallitus on sopimuksen tai muun velvoitteen neuvottellut. Velvoitteen valtionsäisistä voimaan saattamista tarkoitavien niin sanottujen blankettilakien (niistä ks. s. 294) kohdalla jäävät siten periaatteessa vain hyväksymisen ja hylkäämisen vaihtoehdot. Näistä kahdesta hylkääminen on tosin sekä kyseenalainen vaihtoehto, koska velvoitteen hyväksymiseen on ennen eduskuntakäsittelyä vaihetta jo (ulko)poliittisesti sitouduttu.

Kansainvälistä velvoitetta kansallisella tasolla voimaan saattava laki voi tosin sisältää sellaistaikin säännösainesta, mikä ei palautu kansainväliseen velvoitteeseen, ja tällainen velvoite saattaa antaa kansalliselle lainsäätäjälle harkinnanvaraa säädösvallan käytössä.

Ulkoperäisen normiston osuuden ja vaikutuksen lisääntyminen ilmentää lainsäädäntövallan tosiasiallista siirtymistä eduskunnalta toimivan panevan vallon käsiin. Käytännössä hyväksyminen jää enimmäkseen ai-noaksi mahdollisuudeksi. Kun eduskunta ei voi sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen sisältöön kajota, ulkoperäiseltä lailta puuttuu täysi demokraattinen legitimaatio. Osa legitimaatiosta pelastuu sitä kautta, että eduskunta hyväksyy velvoitteen sisällön sellaisenaan.

Kansainvälisistä velvoitteista, jotka sitovat ulkoperäisen lain sisältöä, ei valtio voi aina yksipuolisesti irrottaa kumoamalla tuollaisen lain. Jos taas irtautuminen on oikeudellisesti mahdollista, eduskunta ei pysty yksin, ilman hallituksen samaa tarkoittavaa tointa, päättämään siitä. Eduskunnan lainsäädäntövalta on tällaisissa yhteyksissä rajoitettu.

3.5.3 YLIKANSALLINEN SÄÄDÖSVALLTA

Suomi kuuluu jäsenvaltiona Euroopan unioniin. Sen organit Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti, käyttävät yhdessä ylikansallista lainsäädäntövaltaa koko unionin alueella, tuottavat oikeussääntöjä, joita on suoraan sovellettava jäsenvaltioissa, myös Suomessa, tai joiden sisältö on kansallisin lainsäädäntötoimin saatettava jäsenvaltioissa sovellettavaksi. Tällaisin lainsäädäntötoimin tarkoituu on harmoisia eli yhtenäistää tiettyä asiaa tai alaa koskeva normisto unionin koko alueella.

Lainsäädäntövaltaa on Euroopan unionille siirtynyt käytettäväksi kahdessa muodossa, EU-asetuksilla ja direktiiveillä. Niin asetus kuin direktiivi voi – asiasta riippuen – syntyä myös vastoin Suomen edustajan unionin neuvostossa esittämää kantaa. Tällaisissa tapauksissa EU-säädöksen aito demokraattinen legitimaatio – Suomen kannalta katsottuna – puuttuu kokonaan. Vain sellaisin edellytyksin, että unionin jäsenvaltioiden koko väestö ajattelaaan suvereniksi, organiansa kautta toimivaksi ”Euroopan kansaksi”, unionin lainsäädäntövallan käytön voi katsoa vastaavan yhtä pitkälle toteutettua demokraattisen oikeusvaltion ihanetta kuin Suomen eduskunnan säädösvallan käytön.

Euroopan neuvosto ja Euroopan parlamentti

EU-asetukset ja direktiivit

Ulkoperäiset
kotoperäiset

Eduskunta ei
oi poiketa
kansainvälisistä
velvoitteista

Lainsäädäntövalta siis, kun kyse on Suomessa sovellettavista oikeussäännöistä, jakautuu Euroopan unionin ja Suomen kesken. EU:n toimielinten lainsäädäntövalta, niin kuin niiden toimivalta yleensäkin, perustuu Euroopan yhteisöjen/unionin perussopimuksiin, sellaisina kuin niitä myöhemmin on muutettu ja täydennetty. Hankaluuksia tuottaa se, ettei noihin sopimuksiin sisälly räsmällistä määrittelyä toimivallan jaosta yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken. Siitä tosin oikeuskäytännössä ja kirjallisuudessa ollaan yhtä mieltä, että EU:n organien toimivalta säädösten antamisessa voidaan alakohtaisesti jakaa kahtia: 1. yksinomaisen toimivallan alat (tulliliitto, kauppapolitiikka, kilpailupolitiikka, yhteinen maatalous- ja kalastuspolitiikka) ja 2. jaetun toimivallan alat (ympäristö, liikenne, kuluttajansuoja).

Kansallisen lainsäätäjän toimivalta on harmonisoidun tai harmonisoitavan alan oikeudellisesti sääntelyssä vastaavasti poistunut tai rajoittunut. EU:n yksinomaisen toimivallan aloilla jäsenvaltion norminantovalta on kokonaan syrjäytynyt, kun taas jaetun toimivallan aloilla Euroopan unionin normeilla ei ole tyhjentävää ja kaikkea kansallista toimivaltaa syrjäyttävää vaikutusta. (Suomen valtionorganien osuudesta EU-säädösten tuottamista koskevaan päätöksentekoon ks. 3.7.)

EU-asetus on unionin sekundäärinormistoon kuuluva säädöstyyppi, käytössä pääsääntöisesti sellaisilla aloilla, joilla toimivalta kuuluu yksinomaisesti unionille. Kun EU-asetus on asianmukaisesti annettu, se vaikuttaa kaikissa jäsenvaltioissa välittömästi; sitä ei tarvitse eikä saa saattaa jäsenvaltion toimenpitein valtionssisäisesti voimaan tai panna täytäntöön kansallisin lainsäädäntötoimin. Sekaannusta saattaa syntyä siitä, termiä "asetus" käytetään myös kansallisissa norminannossa.

Unionin hyväksymät direktiivit edellyttävät sovellettaviksi nollakseen jäsenvaltion täytäntöönpanotoimia, myös lainsäädännön tasolla, vaikka erinäisissä tapauksissa niihinkin saatetaan suoraan vedota kansallisissa tuomioistuimissa (välitön vaikutus).⁷⁹ Direktiivi on unionin jäsenvaltioille suunnattu lainsäädäntöohje, jonka perimmäisenä tarkoituksena on harmonisoida jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiä aineellisesti. Jäsenvaltiot toteuttavat direktiiveillä asetetut tavoitteet tai panevat ne täytäntöön – miten "implementaatio" halutaankin kääntää suomeksi – tarvittaessa

⁷⁹ Esim. C-6/90 ja 9/90 Francovich (1990) ECR I-5357.

Asetus vaikuttaa jäsenvaltionsa välittömästi ei tarvitse saattaa valtionssisäisesti voimaan. Direktiivi edellyttää sovellettavaksi tullakseen jäsenvaltion täytäntöönpanotoimia.

kansallisin lainsäädäntötoimin. Direktiivi sitoo jäsenvaltion (myös Suomen) valtionorgaaneja heti, kun se on Euroopan unionissa päätetty. Jos direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa tarvitaan eduskuntalain säätämistä, eduskunta ei voi veräytyä tästä toimesta. Toteuttamisesta ei voi kieltäytyä, mutta jäsenvaltio voi valita toteuttamismuodon ja keinot. Jos jäsenvaltion lainsäädäntö jo täyttää direktiivin asettamat sisältövelvoitteet, niin kansalliset lainsäädäntötoimet ovat tarpeettomia. Oikeusteoreettisesti direktiivit ovat epäyhenteinen ryhmä: jotkin niistä määrittävät vähimmäistason mutta sallivat sitä tiukemman sääntelyn (vähimmäisdirektiivi), puitredirektiivit antavat vain yleiset suuntaviivat, kun taas harmonisointidirektiivit jättävät vain vähän harkintatilaa kansalliselle lainsäätäjälle.

Direktiivin antaminen siis – enimmäkseen – muodollisesti säilyttää lainsäädäntövallan kansallisten elinten käsissä mutta todellisuudessa sitoo pitkälle, joskus kokonaankin, kansalliselle lainsäätäjälle kuuluvan harkintavallan. Direktiivien täytäntöönpanemisessa EU:n ja kansallinen lainsäädäntövalta koskettavat toisiaan hyvin läheisesti: järjestelmien riittävä selvyys ilmenee tässä kohtaa selvästi.

Kun Suomen perustuslaki edellyttää, että tietyistä asioista välttämättä on säädettävä "lailla" ja tässä tarkoitetaan nimenomaan eduskuntalakeja, ongelmaksi jää (kun asiaa tarkastellaan nimenomaan Suomen perustuslain näkökulmasta), täyttääkö EU:n asetus tai direktiivi tämän ehdotetun edellytyksen. Toisaalta tämä ei vaikuta EU-velvoitteen velvoittavuuden asteeseen. Mutta EU-jäsenyyden vaikutusta ei tule liioitella: jo vuosien ajan kaikkein aktiivisin EU-direktiivien toimeenpanija on ollut Norja, joka ei ole edes unionin jäsen.

On erinomaisen vaikeaa arvioida, kuinka suuri osuus kansallisesta lainsäädäntövallasta on siirretty Euroopan unionille. Tämä siirto ilmenee kahdella päätavalla, joita ei kuitenkaan täysin voi erottaa toistaan: kansallisen lainsäädäntövallan suorana syrjäyttämisenä EU:n perussopimuksilla ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä ja toisaalta EU-jäsenyyden vaikutuksena kansallisen lainsäädännön sisältöön ja soveltamiseen. Siirron voimakkuus tosin vaihtelee sen mukaan, kuinka vahvasti Suomi pääsee vaikuttamaan EU:n lainsäädäntötoimintaan, nimiträin unionin neuvoston kautta EU:n säädösvallan käyttöön. Se taas riippuu siitä, onko yksittäinen EU-säädos hyväksyttävissä vain yksimielisesti, määrää-

enemmistöllä vai enemmistöllä. Yksimielisyyskin voi olla pakotettua, ja neuvostossa yksimielisesti päätettävien asioiden ala on ollut jatkuvasti kapenemassa. EU-tuomioistuimen praksikseen ei jäsenvaltio pääse suoraan vaikuttamaan laisunkaan. Mahdollinen vaikutus voi suodattua EU-tuomioistuimen suomalaisen tuomarin tai tuomioistuimelle ratkaisuohdotuksien laativan julkisasiamiehen välityksellä, mutta periaatteessa tällainen epäsuora oikeuskulttuurinenkin vaikuttaminen on EU-oikeuden omien oppien vastaista.

Saksassa 1990-luvun alussa laaditun arvion mukaan EU-oikeus kosketti noin puolta liittovaltion ja osavaltioiden kaikkia oikeussäännöistä. Suomessa arvioitiin samaan aikaan eduskunnan työtilastojen pohjalta että EU-jäsenyydellä olisi vaikutusta vajaan 40 %:iin kunakin vuonna vireillä olevista lainsäädäntöhankkeista. Toisaalta esimerkiksi erään laskelman mukaan ajalla 1995–2003 vuosittain keskimäärin vain 12 % Suomessa säädetyistä laeista sisälsi perusteluissaan nimenomaisen viitauksen EU-sääntelyyn.⁸⁰

Sen arviointi, missä määrin kansallinen lainsäädäntövalta *kaikkiaan on kaventunut* EU-jäsenyyden johdosta, ei voi yksinomaan pohjautua vuosittain annettujen säädösten ja niiden taustan tarkasteluun. EU-jäsenyyden koko vaikutusta säädösvallan jakoon ei voi lukea pelkästään Suomen eduskunnan lainsäädäntöasiakirjoista. On otettava huomioon, että EU:n yksinomaisen toimivallan aloilla Suomen lainsäätäjän valta on kokonaan syrjäytynyt eikä tämä leikkaus välttämättä näy tässä maassa jollakin vuonna säädettyjen uusien lakien säätämisperusteluista. Vastaava syrjäytyminen on huomattava myös jaetun toimivallan aloilla, sikäli kuin EU on käyttänyt omaa toimivaltaansa.

Havainnollisempaa on ehkä tarkastella, millä oikeudenaaloilla Suomessa sovellettavana oleva normisto valtaosaltaan tai suuressa määrin on suoraan EU:n organien antamaa tai EU:sta lähtöisin. Tässä näytävät kärjessä olevan seuraavat alat, esitetyssä järjestyksessä: rahoitus ja vakuutus, yritystoiminta, vero-oikeus, ympäristö ja asuminen, maaseutu-elinkeinot, viestintä, liikenne ja kuljetukset, työ- ja virkasuhde. Näitä aloja koskee melkein 90 % voimassa olevasta ja direktiivejä toteuttavasta lainsäädännöstä.

80 Martti Wiberg, *Lainsäädäntöemme EU-vaikutteisuus kultua oleellisesti pienempää*. Oikeus 2004, s. 207.

Sipponen, Kauko, *Lainsäädäntövoiman delegoiminen*. Suomalainen lakimies-yhdistys: Helsinki 1966.

Tala, Jyrki, *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita: Helsinki 2005.

Tuori, Kaarlo, *Vallanjako – vaiettu oppi*. Lakimies (2005) s. 1021–1049.

3.6 Kansallinen lainsäädäntömenettely

3.6.1 LAINVALMISTELU JA LAINSÄÄDÄNTÖALOITE

Kansallisvaltion sisäsynyisistä tekijöistä ehkä eniten rajoittaa eduskunnan lainsäädäntövaltaa tosiasiasa se, ettei eduskunnalla ole omaa lainvalmistelukoneistoa. Se on tietoinen ja johdonmukainen ratkaisu. Demokraattinen legitimitteetti lakien säätämiseksi säilyy tämän toiminnan alkuvaiheessa siten, että lainvalmistelua vallooo ja johtaa parlamentaarisesti vastustavainen ministeristö. Vaikka itse lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle, lainsäädäntötyön johtaminen ja budjettiesityksen laatiminen arvioidaan parlamentarismin kannalta valtioneuvoston tärkeimmiksi tehtäväkokonaisuuksiksi.

Hallitusohjelma, jonka jokainen ministeristö toimikautensa alkaessa esittää eduskunnalle, on ensi sijassa lainsäädäntöohjelma ja vasta toisessa sijassa valtiontalouden hoitoa koskeva suunnitelma. Tämä poliittinen sopimus, jonka sisällön muotoamiseen eduskuntaryhmätkin edustajiansa välityksellä osallistuvat, määrää hyvin pitkälle hallituksen toimikautena hyväksyttävistä tärkeimmistä lainsäädäntöhankeista ja osaksi niiden päälinjoista. Poikkeuksena ovat tietenkin EU-direktiivien toteuttamista tarkottavat lait, joiden pääsisältö määräytyy EU:n elimissä, ei kansallisvaltiollisessa prosessissa.

Aineellisesti lainvalmistelu liittyy valtion perustrehtävisistä pikemminkin lainsäädäntään, tarkemmin sanottuna lainsäädännöllisen aloitevallan käyttämiseen, kuin hallitus- ja hallintovallan käyttämiseen. Lainvalmisteluvaiheesta perustuslaki ei tosin sisällä säännöksiä, mutta aloitevallan se usko, kansanedustajien ohella, valtioneuvostolle. Siihen nähden ei ole epäilyksiä antaa lainvalmistelua hallituksen johtoon, eikä perustuslaki asetakaan tällaiselle järjestelylle esteitä. Käyräntö osoittaa, että eduskunnan säätämien lakien sisältö määräytyy tosiasiasa hyvin pitkälti valtioneuvoston johtamassa lainvalmistelussa. Lainvalmistelu on hallintotoimintaa, ei lainsäädäntövallan käyttöä.

Hallituksen esitykset lainsäädäntöasioissa valmistellaan valtioneuvoston asettamissa komiteoissa, ministeriöiden asettamissa toimikunnissa tai työryhmissä sekä virkatyönä ministeriöissä.

Lainsäädäntötutkimuksessa on korostettu sitä, että lainvalmistelua pyritään nykyisin ymmärtämään tietoon ja asiantuntemukseen perustuvaksi, järkipäraseen suunniteltua yleisesti rinnastuvaksi toiminnaksi,

EU Omaa
lainvalmistelu-
koneistoa

jonka erityinen piirre on lisäksi lakitekniinen osaaminen. Viimeksi mainitusta painotuksesta johtuu, että lakimiehillä ja oikeudellisella asiantuntemuksella on – ja täytyy olla – säädösvalmistelussa vahva asema. Huomattava osa virikkeistä ja aloiteista tällä alalla tulee hallinnon ja lainvalmistelukoneiston sisältä, ei poliittisilta toimijoilta, näiden laatimista ohjelmista eikä eturahoilta, kansalaisjärjestöiltä tai yleisestä yhteiskuntakeskustelusta. Tosin tämä koskee selvimmän mitraluokaltaan pieniä ja keskiuuria laktiudistuksia. Keskeisten ratkaisujen täytyy aina saada lainsäädäntömenettelyn päätöksentekijöiltä riittävän laaja hyväksyntä.

Kaikkiaan lainvalmistelijoilla on kuitenkin merkittävä tosiasiallinen vaikutusvalta siihen, minkä sisältöisistä säädösehdotuksista lainsäädäntömenettelyssä voidaan tehdä ratkaisuja ja millaiset sääntelyvaihtoehdot ylipäänsä tulevat harkinnan piiriin. Lakien laadinta on nyky-yhteiskunnassa ”erityislaatuinen asiantuntemuksen, työnjaon, vaikutus- ja määrätysvallan sekä poliittisen vastuun yhdistelmä”⁸¹.

Niin vaalikauden alkuun sijoituvim hallitusneuvotteluihin kuin valtioneuvoston asettamiin komiteoihin ja toimikuntiin voidaan ottaa mukaan myös esimerkiksi etujärjestöjen edustajia. Näin voidaan kanavoitaa tällä tavoin virallisesti intressiryhmien lainsäädäntöpoliittisia mielipiteitä ja vaikutusta, mikä muuten kauttaaltaan välittyisi poliitikkojen, virkamiesten ja etujärjestöjen edustajien välisten epävirallisten keskustelujen kautta. Kiistatonta tietenkin on, että kaikkein vahvimpien yhteiskunnallisten painostusryhmien, kuten taloudellisten keskitrymien ja finanssipääoman, vaikutus lainvalmistelun poliittiseen ohjaukseen, silloin kun jokin yksittäinen lainsäädäntöhanke näyttänee vakavasti koskettavan asianomaisen tahojen intressejä, voi virallisten kanavien sivuitse edetä muita väyliä pitkän tavoitteena hankkeen torjunta tai sen suunnan kääntäminen.

Oikeus tehdä lainsäädäntöaloitteita eduskunnalle kuuluu, kuten jo sanottiin, sekä valtioneuvostolle että yksittäiselle kansanedustajalle (PeL 70 §).⁸² Valtioneuvoston antama hallituksen esitys on se kanava, jota pitkin valtioneuvostossa ja sen asettamissa sivuelimissä valmistellut ehdotukset uuden

⁸¹ Jyrki Tala, *Lakien laadinta ja vaikutukset*, (Edita: Helsinki 2005) s. 90, 94–5.

⁸² Hyvin rajoitettu lainsäädännöllinen aloiteoikeus on myös eduskunnan puhemiesneuvostolla (PeL 34,38), Ahvenanmaan maakuntapäivillä (PeL 75.2.1 ja Ahvenanmaan itsehallintolain 22§) sekä kirkolliskokouksella (PeL 76.2 § ja kirkkolain 2 luvun 2§).

LS-aloitteet eduskunnalle;

VALTIONEUVOSTO + YKSIT. KANSANEDUSTAJAIN

lain säätämisestä taikka vanhan lain muuttamista tai kumoamisesta siirretään eduskunnan käsiteltäväksi. Vuodesta 2012 lukien päätöksen teko hallituksen esityksen antamisesta on täysin irrotettu tasavallan presidentin toimivallasta.

Kansanedustajalla on yhtäläinen oikeus kuin hallituksella tehdä lainsäädäntöaloitteita (lakialoitteita) eduskunnalle. Niihin tulee, kuten hallituksen aloitteisiin, sisältyä täydellinen säädöstekstin muotoon laadittu lakiehdotus. Lakialoitteen tekeminen ei ole, yhtä vähän kuin hallituksen esityksen antaminen, sidottu määräaikoihin, vaan edustaja voi tehdä aloitteen milloin tahansa eduskunnan ollessa koolla.⁸³

Kansanedustaja voi lainsäädännön alalta tehdä myös toimenpideoitteiden, joka ei käynnistä lainsäädäntömenettelyä, vaan jonka hyväksymisen eduskunnassa käsittelee hallitukselle suunnatun poliittisen kehoituksen käynnistää tiettyä asiaa koskeva lainvalmistelu. Kun kansanedustajilla ei ole riittävästi käytettävissään lainvalmisteluun perehtynyttä henkilöstöä, toimenpideoitteen, jonka eduskunta hyväksyy, kansanedustaja voi vaikuttaa lainsäädäntöhankkeen alulle panemiseen tarvitsematta laatia aloitetta valmiin lakiehdotuksen muotoon.

Kun kansainvälisiin velvoitteisiin sitoudutaan vain hallituksen aloitteesta, on hallituksella samalla aloitemonopoli velvoitteiden valtiosäästä voimaansaattamista tarkoittavien lakien säätämisessä.

3.6.2 EDUSKUNTAKÄSITTELY

Eduskuntakäsittelyä varten lainsäädäntöasioita valmistellaan eduskunnan asianomaisessa valiokunnassa (Pel 72.1 §). Valmisteluvyössä valiokunnassa käsittelevän pohjana on lainsäädäntöaloite, siis hallituksen esitys tai kansanedustajien lakialoite. Valiokunta kuulee tavallaan mukaan monipuolisesti erilaisia asiantuntija- ja intressitahoja. Toimialoiltaan valiokunnilla on ehdoton oikeus saada hallitukselta tehtävänsä täyträmiseksi kaikki tarpeelliseksi katsomansa tiedot, myös salassa pidettävistä asioista (ks. 3.1.7).

Valiokunta voi valmisteluaan varten pyytää toiselta valiokunnalta lausunnon. Ellei valmistelevalta valiokunnalta esitä aloitteeseen sisältyvää la-

⁸³ HE 1/1998 vp., s. 120.

kiehdotusta hylättäväksi, se tekee eduskunnan täysistunnonle lainsäädäntöaloitetta koskevassa mieinnössään ehdotuksen siitä, mikä sisältöisenä laki olisi hyväksyttävä.

Valiokunnan mietintö sisältää eduskunnan mahdollisesti tekemien muutosten perustelut, hallituksen esitykseen ne sisältyvät taas, jos lainkaan, hyvin yleisluotoisesti.

Eduskunnan täysistunnonssa käsittelevän pohjana on valmisteluan valiokunnan mietintö. Ensimmäisen käsittelevän aikana täysistuntonkin voi pyytää asiasta vielä lausunnon, joltain muulta valiokunnalta. Lakiehdotuksen yksityiskohtainen sisältö määräytyy eduskunnan ensimmäisessä käsittelyssä tekemien päätöksin. Toisessa käsittelyssä tehdään lopullinen päätös koko lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Jos se hyväksytään, se on hyväksyttävä sen sisältöisenä kuin ensimmäisessä käsittelyssä päätettiin; lakiehdotuksen sisältöä ei tässä vaiheessa voida enää muuttaa. Toinen käsittelevä saadaan pitää aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelevän päättyneenä, mistä säännöstä samalla johtuu lain säätäjälle tarpeellisen harkinta-ajan.

Muodollisesti eduskunnalla on jokseenkin rajoittamaton oikeus muuttaa lainsäädäntöpäätöksessään hallituksen esittämän lakiehdotuksen sisältö sellaiseksi kuin se haluaa. Jos oikeudellisia rajoja eduskunnan muutosvallalle halutaan etsiä, ne tullevat vastaan siinä kohtaa, jossa lakiehdotus muutoksen johdosta tulisi sääntelemään täysin muuta asiaa kuin lakialoite on tarkoittanut. Tällainen este on kuitenkin helposti voitettavissa: eduskunta voi tuoda lakiehdotuksen haluamassaan muodossa edustaja-aloitteen kautta uudelleen valiokuntaan ja sieltä täysistuntoon, tarvittaessa hyvin ripeästi.

Eduskunnan käytännössä rajoittamaton muutosvalta ei luonnollisesti koske kotoperäisten lakien säätämistä. EU-direktiivit taas edellyttää voimaan tuomiseen yleensä kansallisia toteuttamistoimia, joissa kansallisen lainsäätäjän harkintavara vaihtelee. Eduskunnalla tosin on, aiemmassa vaiheessa, ollut mahdollisuus jo ennalta vaikuttaa siihen, millaisen kannan Suomen hallituksen edustaja EU:n neuvostossa ottaisi siellä käsiteltäviin direktiiviehdotuksiin (ks. tarkemmin jäljempänä). SEUT:n 288(3):n mukaan direktiivit sitovat jäsenvaltioita vain sisältämänsä lainsäädäntötoivoitteen osalta; eli velvoite toteutetaan kansallisesti sitovalla kotoperäisellä säädöksellä; tässä ilmenee säädöstyyppien toiminnallinen vuorovaikutus.

Lainsäädäntöratkaisujen kohdeala, tavoitteet ja perussäältrö määrättyvät olennaisesti hallituksen johtamassa lainvalmistelussa. Huolimatta hallituksen ja kansanedustajan aloiteoikeuden muodollisesta yhtäläisyydestä eduskuntalait käytännössä säädetään yleensä hallituksen tekemistä aloitteista.

Eduskunnan hallitusryhmien yhteiskuntapolitiittisten käsitysten ja arvostusten tosin oletetaan suurissa puitreissa välittävän hallituksen esityksiin. Etenkin enemmistöhallituksen aikana hallitusta tukevien eduskuntaryhmien on – ryhmäkuurin vuoksi – usein käytännössä vaikea muuttaa hallituksen esittämää lakiehdotusta enemppä kuin hallitus suvaitsee. Esityksistä ehkä noin puolet läpätisee eduskunnan ilman säädöstekstin muutoksia. Kun muutoksia ehdotetaan, ne ovat laadultaan enimmäkseen teknisiä.

Käytännössä eduskunnan oma aktiivinen rooli lainsäädäntövallan käyttäjänä, lainvalmisteluun ehkä liittyvien poliittisten neuvottelujen jälkeen, rajoittuu hallituksen esitysten hyväksymiseen, suppeissa puitreissa tapahtuvaan muuttamiseen tai – hyvin poikkeuksellisesti – esitysten hylkäämiseen. Lainsäädännössä eduskunnan rooli on siis vahvasti reaktiivinen. Periaatteessa eduskunnalla kuitenkin on täysi valta pysäyttää hallituksen esittämän lakiehdotuksen käsittely tai hylätä lakiehdotus taikka – tietyissä väljissä rajoissa – muuttaa sen sisältöä ja osoittaa kaikilla noilla tavoin, millä taholla on viimeksiäinen ratkaisuväita lakien sisällöstä. ”Parlamentin ydintehävä on antaa hyväksyntä ratkaisuille, jotka tulevat tämän hyväksynnän myötä sitoviksi koko yhteiskunnassa.”⁸⁴

3.6.3 HALLITUKSEN VÄLIINTULOKEINOT

Kun ministeristölle kuuluu lainsäädäntöpolitiikan johtaminen, johdonmukaista tämän kanssa on, että sille on perustuslaissa annettu mahdollisuus puuttua lainsäädäntöprosessiin myös sen käynnistyttyä. Valtioneuvoston väliintulokeinot ovat hallituksen esityksen täydentäminen ja sen peruuttaminen. Niiden käyttöminen tulee tosiasiaissa kyseeseen ensi sijassa sellaisissa tilanteissa, joissa eduskunta (lähinnä sen valiokunta) on asettumassa esillä olevaan lainsäädäntöhankkeeseen nähden jotenkin toiselle kannalle kuin esityksen antanut hallitus.

⁸⁴ Kaijus Ervasti – Jytki Tala – Elina Castrén, *Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan väitokantayö* (Oikeuspolitiittinen tutkimuslaitos: Helsinki 2000) s. 4, 86–87, 92, 118.

Lievempi puutumiskeinoista, hallituksen esityksen täydentäminen, on vasta vuoden 2000 perustuslaissa ensi kerran säännelty (PeL 71 §). Sitä on tarkoitettu käyttä, kun ilmenee tarvetta korjata tai täydentää joiltain osin hallituksen alkuperäistä esitystä, ja se on mahdollista coreuttraa rajoitetuin muutoksin alkuperäiseen esitykseen.⁸⁵ Tätä instituutiota ei ole järjestetty valtioneuvostolle välineeksi heikentää eduskunnan valiokuntien yleistä halukkuutta ehdottaa muutoksia lakiehdotuksiin. Lähinnä se on valtioneuvostolle keino, jolla ohjataan lainsäädäntötoimintaa ja palautetaan eduskunta monipuoluehallituksessa sovituille linjauksille.

Esityksen täydentämisestä hallitus päättää samalla tavoin kuin esityksen antamisesta. eduskunnalle annetaan täydentävä esitys, jolla muutetaan asian viirelle pannutta esitystä. Tämän jälkeen valiokuntakäsittelyn pohjana on alkuperäisen esityksen ja täydentävän esityksen muodostama kokonaisuus. Täydentävää esitystä ei voida antaa sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä. Tähän nähden esityksen täydentäminen on pähmeämpi ohjaukeino kuin esityksen peruuttaminen. Se on käyttöedellytystensä ja vaikutustensa puolesta ymmärrettävä esityksen peruuttamisen kevennetyksi vaihtoehdoksi.

Aikana, jona lakiehdotuksen vahvistamatta jättäminen johri sen lopullisen käsittelyyn lykkäytymiseen seuraavalle vaalikaudelle, hallituksen esityksen peruuttaminen oli puolestaan vahvistamatta jättämisen (ks. jäljempänä) kevennety muoto. Peruuttamista käytettiin vuoden 1928 jälkeen, kun sitä oli otettu sääntely perustuslakiin, usein sellaisissa eduskuntakäsittelyn vaiheissa, että voitiin puhua pyrkimyksestä eduskunnan tahdon mittäntämiseen. Esityksiä peruutettiin esimerkiksi silloin, kun jokin hallituksen takana olevista ryhmistä oli yksittäistapauksessa liittynyt opposition kanssa kannattamaan muutoksia hallituksen esittämään lakiehdotukseen. Ministeristö pidättyi tekemästä asiasta nimenomaista luottamuskytymystä eikä liioin tulkinnut eduskunnan käyttäytymistä luottamuksen välilliseksi epäämiseksi, vaan turvautui esityksen peruuttamiseen.

Peruuus kohdistuu esitykseen, jota eduskunta ei vielä ole käsitellyt loppuun. Kun ministeristö peruuttaa esityksen, sen käsittely keskeytyy, ja asia raukeaa. Käsittely keskeytyy sillä asteella, millä asia peruuttuksen ta-

⁸⁵ HE 1/1998 vp., s. 121.

pahuessa on. Peruuttaa siis voidaan myös sellainen esitys, joka eduskunnassa jo on läpäissyt ensimmäisen käsittelyn ja on siis asiallisesti valmis, vain vailla toisessa käsittelyssä tapahtuvaa lopullista hyväksymistä.

Jotta peruutettuun esitykseen sisältyvä lainsäädäntöhanke voitaisiin jälleen ottaa eduskunnassa esille, se on pantava vireille uudella hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella. Käsittely on uuden vireillepanon jälkeen aloitettava alusta, minkä vuoksi peruuttaminen vaikuttaa dramaattisemmin kuin lain vahvistamatta jättäminen (ks. jäljempänä).

Presidentin laki

3.6.4 LAIN VAHVISTAMINEN JA VAHVISTAMATTA JÄTTÄMINEN

Eduskunnan hyväksymä laki on perustuslain mukaan esiteltävä tasavalton presidentin (muodollisesti) vahvistettavaksi. Vaihtoehdot tässä vaiheessa ovat vahvistaminen tai vahvistamatta jättäminen. Presidentin on tehtävä ratkaisunsa kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki toimitettiin hänelle vahvistettavaksi. Määräaika lasketaan tarkkaan ottaen siitä, kun ehdotus on toimitettu valtioneuvostolle edelleen presidentille esiteltäväksi. Valtioneuvostolla on mahdollisuus supistaa presidentin harkinta-aikaa viivyttelemällä esitelyä, mitä tuskin kuitenkaan saatetaan pitää asianmukaisena menettelyinä. Määräajan kuluessa presidentillä on valta hankkia laista lausunto korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tällaista lausuntoa presidentti voi pyytää, vaikka valtioneuvosto sitä ehdottaisikaan. Vahvistamatta jättämiseen ei välttämättä nimenomaista päätöstä: myös presidentin pidäytyminen toiminnasta määräjän kuluessa tulkitaan kielteiseksi päätökseksi.

Presidentin valta jättää eduskunnan hyväksymä laki vahvistamatta (niin sanottu veto-oikeus) oli vuoden 1919 valtiosääntökeskustelussa keskeinen ideologinen kiistakysymys. Oikeisto vaati presidentin ehdotonta veto-oikeutta perustuslakiasioissa ja kahden kolmanneksen enemmistöä tavallista lakia koskevan vahvistuskiellon murtamiseen vaalien jälkeisessä eduskunnassa. Poliittinen keskusta ja vasemmisto torjuivat tämän vaatimuksen. Ratkaisuksi tuli presidentin lykkäävä veto-oikeus, joka siirsi vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen käsittelyn yli vaalien ja joka sellaisenaankin kuului osana "lujan hallitusvallan" järjestelmään. Historiallisesti katsoen tasavallan presidentin esitysvalta ja veto-oikeus ovat liittyneet toisiinsa ja täydentäneet toisiaan: presidentillä on ollut valta jättää vahvistamatta laki, jota käsiteltäessä eduskunta on poiken-

nut hänen päättämästään esityksestä. Käytännössä tosin veto-oikeus on vähitellen kokonaan sillä tavoin parlamentarisoitunut, että sen käytöstä päättäminen on tosiasiassa siirtynyt ministeristölle: tavan mukaan presidentti toimii ministeristön ehdotuksen mukaan.

Aikojen kuluessa veto-oikeus on menettänyt yhteiskunnallista merkitystään, samalla kun sen käyttämisen vaikutusta on selvästi lievennetty. Vuonna 1987 perustuslakia muutettiin siten, että vahvistamatta jättäminen siirsi lain lopullisen käsittelyn vain seuraaville valtiopäiville. Vuoden 2000 perustuslaki (PeL 77-78 §) otti uuden askelen: veto-oikeus säilytettiin presidentillä, mutta sen käyttämisen vaikutusta heikennettiin edelleen vahvistamatta jätetty laki otetaan uudelleen käsiteltäväksi eduskunnassa viivymättä. Kun tällainen uusi käsittely voidaan toteuttaa muutamissa päivissä, ei presidentti pysty viivytämään eduskunnan hyväksymän lain voimaantuloa paljonkaan yli sen kolmen kuukauden ajan, minkä perustuslain vahvistamisharkinnalle säätämä määräaika kestää. Voimme siis oikeastaan presidentin veto-oikeuden sijasta puhua palautusvoimasta. Jos eduskunta hyväksyy jo kertaalleen hyväksymänsä ja sille palautetun lain ääntenemmistöllä uudelleen ja asiasäällöitään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Myös perustuslainsäätämislajistuksessa hyväksytyt (ks. 3.6.7) mutta vahvistamatta jätetyt laki hyväksytään tässä vaiheessa pelkällä ääntenemmistöllä. Jos eduskunta ei hyväksy lakia uudestaan, se katsotaan rauenneeksi.

Perustuslaissa eikä sen perusteluissa ei kajota siihen, miten vahvistamatta jättäminen instituutiona soveltuu perustuslain kokonaisjärjestykseen ja mitä tarkoituksia varten se jätettiin käyttöön. Johtoa täydyttävää siinä lainsäädäntövaiheesta, jossa veto-oikeuden lieventämistä edellisen kerran – silloin menesrykettä – esitettiin.⁸⁶ Tässä yhteydessä viitattiin siihen, että olisi perusteltua säilyttää eduskuntakäsittelyn ja lain julkaisemisen välissä tarkastus- ja harkintavaihe "lakitekniisten virheiden välttämiseksi". Jos ja kun tämä on lähtökohtana edelleen, lausunnon pyytäminen korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta vahvistamista harkittaessa vaikuttaa valtiosääntöisesti arvioiden tarpeellisuutta jyrkemmän menettelyn käynnistämiseksi. Se vahvistamatta jättäminen peruste, että eduskunta on poikennut hallituksen esityksestä lakia

⁸⁶ HE 285/1998 vp. s. 22-23.

säätessään, ei puolestaan sovi hyvin yhteen parlamentaarisen hallitus-tavan kanssa. Väite vahvistamatta jätetyn lain perustuslainvastaisuudesta on seksti mahdollinen. Toimen perusteluna se on kuitenkin systemaattisesti heikko, jos perustuslakivaliokunta eduskuntakäsittelyyn kuluessa on lakiehdotuksen turkinut ja havainnut sen perustuslainmukaiseksi, perustuslaki kun antaa tälle valiokunnalle johtavan aseman lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa (PeL 74§) (ks. s. 349). Tähän katsomatta PeL 77 § ei millään tavoin rajoita palauttamisperustetta, ja ratkaisut jäävät presidentin *in casu* -harkinnan varaan.

Tasavallan presidentti päätti heinäkuussa 2001, että hän pyytää ennen arpaajaisien järjestämiseen liitryvän lain vahvistamista (PeL 77 §) KKO:n lausunnon eduskunnan hyväksymän arpaajislain erään säätönokeksen yhteydessä Ahvenanmaan itsehallintolaisissa säädettyyn valtakuunnan ja maakunnan välisen toimivallanajan kanssa. KKO totei elokuussa antamassaan lausunnossa (nro 1625), että eduskunnan hyväksymän arpaajislain 5 §:n 2 ja 3 momentti eivät olleet sopuisuinnassa Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisen valtakuunnan ja maakunnan välisen toimivallan ajan kanssa. Tapaus on harvinaisen esimerkki presidentin aktiivisuudesta tällaisessa asiassa, mutta se myös osoittaa harvinaislaatuisesti KKO:n kävelleen perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon ylitse asiassa. Tapaus on jäänyt ainutkerraiseksi.

Kun vahvistamatta jättämisen vaikutus perustuslain mukaan on hyvin lievä, on oikeustila sellainen, että juuri ennen lopullista hyväksymistä päätetty lakiehdotuksen peruuttaminen tuottaa raskaamman vaikutuksen kuin saman lakiehdotuksen vahvistamatta jättäminen eduskunnan sen lopullisesti hyväksytyvä eduskuntaan palautettu lakiehdotus voidaan nopeasti hyväksyä ainoan käsittelynsä aikana, kun taas peruutettuun esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen käsittely on aloitettava aivan alusta.

3.6.5 LAIN ANTAMINEN, JULKAISEMINEN JA VOIMAANTULO

Eduskunnan hyväksymä laki, jonka tasavallan presidentti on vahvistanut tai joka on palautettu eduskuntaan ja siellä uudelleen hyväksytty, on voimaan tullakseen vielä lakina annettava eli promulgoitava presidentin

on allekirjoitettava ja asianomaisen ministerin varmennettava lain sisältävä asiakirja (PeL 79.2 §). Tässä kohdassa ei presidentillä eikä ministerillä ole mitään harkintavaltaa. Oikeudellistakaan perustetta ei ole promulgoinnista kielitäytymiseen, jos laki on vahvistettu tai tulee ilman vahvistustakin voimaan.

Kun laki on annettu, valtioneuvoston oli aikaisemmin voimassa oleen järjestelmän mukaan tullut viipymättä julkaita laki painosta Suomen säädöskokoelma-nimisessä asiakirjasarjassa. Vuonna 2011 luovuttiin painettujen säädösten julkaisemisesta ja Suomen säädöskokoelman julkaiseminen uudistui. Internetissä julkaistava säädöskokoelman sähköinen versio tuli ensisijaiseksi julkaisu muodoksi. Tarkoituksena oli nopeuttaa säädösten julkaisemista ja selkiyttää sähköisten säädösaineistojen käyttöä. Nämä muutokset koskivat myös säädöskokoelman erillissarjana julkaistavia valtiosopimuksia. Tosin myös sidottuja säädöskokoelmauusi-koirjoja on edelleen mahdollista tilata. (Laki Suomen säädöskokoelmasta annetun lain muuttamisesta 1197/2010.)

Lain julkaiseminen on sen voimaantulon ehtona: julkaisematon laki ei voi tulla voimaan. Voimaantulo tarkoittaa, että laki tulee Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien oikeusalamaisien noudatettavaksi sekä kansallisten viranomaisten, niin tuomioistuinten kuin hallintoviranomaisten, sovellettavaksi. Joissakin tapauksissa ja tietyin ehdoin laki voidaan säätää taannehtivasti vaikuttavaksi.⁸⁷ Siinäkin tapauksessa lain soveltaminen voi alkaa vasta sen tultua voimaan.

Julkaisemisvaatimuksen takana on ajatus, että lain noudattamista voidaan vaatia vasta sitten, kun tieto sen sisällöstä on yleisön saatavilla. Muille kuin juridiikan ammattilaisille on tiedon saaminen lain sisällöstä

⁸⁷ Taannehtivasti vaikuttava laki liittyy konkreettisiin toimiin, laiminlyönteihin tai asiandiloihin sellaisia oikeusurauksia, joita toinen tekemisen tai laiminlyöntien tai asiandiloihin ilmaantumisen aikaan voimassa ollut lainsäädäntö niihin ei liittänyt. Käytännössä oikeusvaltiossa on voimassa oikeudellinen oletus siitä, ettei laeille saa antaa taannehtivaa vaikutusta. PeL 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei rekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi, eikä rikoksesta saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin rekohetkellä laissa on säädetty. Koska Suomen oikeudesta ei löydy yleistä perustuslain tasoisia taannehtivuuskietoja, kiellon sisältö määräytyy meillä muutoin ensisijaisesti henkilökohtaisesta vapautta, omaisuussuojaa ja yksilöiden yhdenvertaisuutta koskevien tulkintaperiaatteiden kautta. Kiellon määrittelyssä on lisäksi on otettava huomioon oikeusvaltioperiaatteen edellyttämät oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden vaatimukset.

säädoskokoelman välityksellä tietenkin fiktio eli tarkoituksenmukainen olettamus, johon turvaudutaan, ikään kuin se pitäisi paikkansa, vaikka todellisuudessa tieto lain sisällöstä ei leviä laajalle säädoskokoelman kautta. Periaatteellisesti tällä fiktiolla on tärkeä merkitys: oikeusalamaisella on joka tapauksessa ajateltu mahdollisuus saada tieto laista jo ennen sen voimaantuloa.

Jokaisessa laissa on määrättävä, milloin se tulee voimaan, ja voimaantulopäivä määrätään usein siten, että aikaa jää runsaastikin todenmukaisen julkaisemispäivän ja voimaantulopäivän välille. Lainsäätäjät antaa tavallisesti aikaa tiedon leviämiseen säädöksen sisällöstä joukkoviestintien välityksellä ja ihmiseltä toiselle, ennen kuin säädös tulee voimaan. Tarvitessa voimaantulo voidaan porrastakin siten, että jotkin lainkohdat tulevat voimaan aikaisemmin kuin toiset. Jollei lakia ole julkaistu viimeistään säädettynä voimaantulopäivänä, se tulee voimaan julkaisemispäivänä.

Lain voimaantuloajankohdasta säätämisen antaa mahdollisuuden lykätä tätä ajankohdtaa julkaisemista myöhemmäksi. Voimaantulopäivä voidaan sisällyttää lakiin jo eduskunnan käsittelyssä, eikä perustuslaista näy johonuun mitään rajoitusta siihen nähden, kuinka pitkälle tulevaisuuteen eduskunta itse voi päättää voimaantulon lykkäytymään.

Vaihtoehtoinen käytäntö on ollut, että lain voimaantulopäivä jätetään eduskuntakäsittelyn yhteydessä avoimeksi ja päätettäväksi vasta siinä vaiheessa, kun laki annetaan. Päätös päivästä on tällöin tasavallan presidentin tehtävä. Perustuslaki ei kiellä tätä vaihtoehtoista käytäntöä. Siihen turvautumisella on kuitenkin asian luonteesta johtuvat rajansa, vaikkei niitä olekaan kirjoitettu perustuslakiin. On lähdettävä siitä, ettei tasavallan presidentillä ole oikeutta puuttua eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöön siirtämällä eduskunnan hyväksymän lain voimaantulo useiden vuosien päähän. Parhaiten tällaisen väärinkäytön mahdollisuus estetään siten, että voimaantulopäivä aina kirjoitetaan lakiin jo eduskunnassa. Vaihtoehtoisesti voidaan säätää, että lain voimaantuloajan kohta jää asetuksella määrättäväksi, ja samalla asettaa voimaantulo ajallinen takaraja. Tällaisen menettelyn perustuslaki sallii "erityisestä syystä" (Pel 79.3 §), joskin siihen liittyy eräitä ongelmia, kuten seuraavassa nähdään.

"Erityinen syy" lain voimaantulon määräämiseen asetuksella olisi käsitellä esimerkiksi silloin, kun useista säädöksistä koostuvan suuren lainsäädäntökokonaisuuden eri osien on tultava voimaan samana ajankohdta,

eikä tätä ajankohdtaa ole yksitristä lakia säädettäessä tarkoituksenmukaista tai mahdollista vielä vahvistaa. Perustuslaki näkyy sallivan sen, että säännös, jolla delegoidaan voimaantulosta säätämisen aseuksenantajalle, otetaan samaan lakiin, jonka voimaantulosta on kyse. Tähän sisältyy se epäjohdonmukaisuus, että voimaantulosta joudutaan säätämään asetuksella, jonka antamiseen valtuuttava lainsäätös ei ole vielä tullut voimaan.⁸⁸ Johdonmukaisempaa näissä tapauksissa olisi säätää erillinen voimaannpanolaki, johon valtuus sisältyy, ja ottaa asianomaiseen lakiin viittaus tähän toiseen lakiin.

3.6.6 SÄÄDÖSTEN KIELET

Suomalainen oikeuskieli oli pitkään ruotsin kieltä, ja vasta 1900-luvun alussa suomi nousi virallisesti ruotsin rinnalle säädöskielenä. Nykyään suomi on oikeuskielenä pääkieli, vaikka Suomessa on kaksi kansalliskieltä (Pel 17.1 §).

Perustuslain 79.4 §:ssä määrätään: "Lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä." Tähän katsomatta käytäntönä on ollut, että eduskunnassa käsitellyn pohjana on suomenkielinen teksti, eikä tarkoitettu ollut Pel 79.4 §:llä muuttaa tätä käytäntöä,⁸⁹ vaikkei tämä seikka perustuslain säätämisperusteluista ilmenekään.

Lait siis säädetään siinä mielessä ainoastaan yhdellä kielellä, että eduskunnan täysistunnossa hyväksytään vain suomenkielinen lakiteksti. Sitä vastoin lait julkaistaan kahdella kielellä; ruotsinkielinen teksti laaditaan eduskunnan kansliassa. Pel 79.4 §:n perusteluissa kuitenkin lausutaan: "Säännös merkitsee myös sitä, että suomen- ja ruotsinkieliset lakitekstit ovat yhdenvertaiset."⁹⁰ Tämä niukka lausuma "yhdenvertaisuudesta" voidaan, paitsi muutoin, ymmärtää siten, että sekä suomen- että ruotsinkielinen lakiteksti ovat kumpikin autenttisia eli todistusvoimaisia.

88 HE 1/1998 vp, s. 130. Ks. tarkemmin Antero Jyränki, "Ehdollisesta" lainsäädännöstä. *Saadanto-asetuksenantajalle perustuslain mukaan siirtää vahva määrä, että laki ei tule voimaan julkaisupäivänsä Urho Kaleva Kekkonen (Suomalainen Lakimiesyhdistys: Vammala 1975) s. 54-67. --* Tekstissä kosketeltu ongelma oli havaittavissa jo vanhojen perustuslakien voimassa ollessa, mutta vuoden 2000 perustuslain säätäjä ei kiinnittänyt siihen tarpeellista huomiota.

89 Asia vahvistetaan eduskunnan työjärjestyksessä (76.1§). Perustuslakivaliokunta (PeVM 9/1999 vp.) ei esittänyt sen johdosta huomautuksia.

90 HE 1/1998 vp, s. 130.

Asiasta on mennä vuosikymmeninä keskusteltua oikeuskirjallisuudessa hyvin vähän. Vanhassa hallitusmuodossa säädettiin, että lait ja asetukset "annetaan suomen- ja ruotsinkielellä" (1919 hallitusmuoto 22 §). Jos vuoden 2000 perustuslain mukaan oletus autenttisuudesta on edelleen tämä, se merkitsee, ettei tekstien poiketessa toistaan suomenkielistä lakitekstiä ilman muuta ole asetettava etusijalle. Mikäli tekstien yhdenvertaisuus viedään loppuun saakka, siitä seuraa, että tuomioistuimien tai hallintoviranomainen olisi velvollinen aina päättämään tehdessään tutustumaan molempiin kielitoisintoihin ja, milloin tekstien vertailu osoittaa merkityseron, hyväksymään sen merkityksen, joka parhaiten on sopusoinnussa molempien tekstien kanssa, kun ottaa huomioon lain tarkoituksen. On mahdollista, ettei näin pitkälle ole haluttu mennä ja että säädöstekstien yhdenvertaisuus merkitsee jotain muuta. Ehkä tarkoitetaan vain sitä, että lain soveltaja on oikeutettu käyttämään ruotsinkielistä lakitekstiä niissä yhteyksissä, joissa asiasta johtuva toimituskirja on lain mukaan annettava ruotsin kielellä. Tässä mielessä – ainakin tässä – ruotsinkielinen säädösteksti sitovuudeltaan joka tapauksessa rinnastuisi suomenkieliseen.

Lakitekstien kaksikielisydestä johtuva ongelma jätettiin vuoden 2000 perustuslain valmistelussa aikanaan liian vähälle huomiolle.

Kansainväliset sopimukset valmistellaan käytännössä aina jollakin muulla kuin suomen kielellä. Tämä tarkoittaa sitä, että sopimuksen kieliasu ratkaistaan ja muutentkin poikkeaa suomen kielelle ominaisista ratkaisuista. Sopimuksissa voidaan käyttää käsitteitä ja termejä, jotka on muodostettu vain tiettyjä sopimuksia varten. Sopimuskielen pulma on siinä, että käsitteiden ja termien täytyisi soveltua jokaisen sopimusvaltion oikeusjärjestelmään.

Kansainväliset yleissopimukset ovat useimmiten todistusvoimaisia eli autenttisia usealla kielellä, esimerkiksi kansainväliset ihmisoikeussopimukset viidellä tai kuudella kielellä. Yleissopimuksiin sisältyy yleensä määräys, jossa todetaan nimenomaisesti, mitkä kielet ovat todistusvoimaisia. Suomessa valtiosisäisesti voimaansaattavat kansainväliset sopimukset julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Jos nämä kansalliskielet eivät ole todistusvoimaisia kieliä, sopimus julkaistaan lisäksi ainakin yhdellä todistusvoimaisella kielellä (yleensä englanniksi).

Yleissopimusten, niin kuin muidenkin kansainvälisten sopimusten, tulkinnassa on keskeinen lähtökohta, että on olemassa vain yksi sopimus

katsomatta siihen, montako toistaan poikkeavaa todistusvoimaista kielellistä toisintoa on olemassa. Se merkitsee, että yleissopimusta soveltava kansallinen tuomioistuin ei sovelle sopimusta oikein ja huolellisesti, jos se luottaa vain yhteen todistusvoimaiseen sopimuskielen.⁹¹

Euroopan unionin säädökset (asenukset, direktiivit, päätökset) on laadittava ja julkaistava kaikilla unionin jäsenvaltioiden virallisilla kielillä. Nykyisin niitä on 23. Tämä vaatimus on olennainen siksi, että hyvin suuri osa noista säädöksistä (asetukset ja eräissä tapauksissa myös direktiivit) on eräin varauksin suoraan sovellettavissa kaikkialla unionin alueella. Keneltäkään ei voida edellyttää sellaisen säädöksen noudattamista, jota ei ole julkaistu hänen kotivaltionsa virallisella kielellä.

Luonnokset säädöstekstiksi laaditaan Euroopan komissiossa tavallisesti ranskaksi. Hyväksytyt erikieliset tekstioisinnot alistetaan kielellisesti yhteen ja samaan kaavaan, kuten säädöstekstin jakamiseen jaksoihin, joihin lainkäytössä myöhemmin viitataan. Kaavan pohjana on tavallisesti ranskan kielen rakenne, johon muiden kielten on enemmän tai vähemmän mukauduttava. Erityisen vaikeaa on ollut pitää kiinni omista rakenteista ei-indoeurooppalaisissa suomenkielisissä teksteissä. Sitä paitsi jäsenvaltioiden oikeuskulttuureissa on merkittäviä eroja, joita kansalliset oikeuskielet heijastelevat. Vaikka unionia voi pitää eri oikeuskielten sulatusuunina, erikieliset säädöstoisinnot voivat loppuulokseensa erota sisällöltäänkin.⁹²

EU-säädöksen suomenkielinen tekstioisinto on yhtä todistusvoimainen kuin esimerkiksi ranskan- tai englanninkielinen toisinto. Näiden säädösten soveltamiseen pätee sama, mikä edellä on sanottu kansainvälisten sopimustekstien suorasta soveltamisesta. Jos tuomioistuimessa jollakin EU-säädöksellä on merkitystä asian ratkaisemiselle, on eri kielitoisinnot tutkittava. EU-tuomioistuimessa ja komission oikeudellisella osastolla tulkinnan selvittäminen aloitetaan siitä, että hanki-

91. Heikki Karapu, *Kansainvälisten yleissopimusten ja EY-säädösten autenttiset tekstit kansallisessa lainkäytössä*. Teoksessa: Antero Jyränki (toim.), *Oikeuden kielet*, (Turun yliopisto: Turku 1999) s. 172–173.

92. Antero Jyränki, *Euroopan unioni ja kielet – oikeudellisia näkökohtia*. Teoksessa: Marjut Johansson & Riitta Pytkö, *Monikielinen Eurooppa*, (Gaudeamus: Helsinki 2005) s. 62–63.

taan kaikki kielitoisinnot.⁹³ Kansallisissa tuomioistuimissa on käytännön-syistä pakko tyytyä muutamaan kieleen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa esimerkiksi tutkitaan ehkä 5–8 kielitoisintoa ennen asian ratkaisemista.⁹⁴

3.6.7 PERUSTUSLAIN SÄÄTÄMINEN JA MUUTTAMINEN

Perustuslain säätämistä ei Suomessa – päinvastoin kuin joissakin muissa maissa – pidetä tavallisesta lainsäädännöstä erillisenä valtiollisena perustehtävänä. Perustuslain säätää eduskunta, mutta sen merkitys ja asema näkyvät parhaiten sen erityisessä (kvalifioidussa) säätämisyksikössä (PeL 73 §). Perustuslainmuutoksen sisältö määrätään eduskunnassa *laajalla enemmistöllä* tehdyin päätöksin, mutta lopullinen päätös asiassa siirtyy vaalien jälkeiseen eduskuntaan tehtäväksi 2/3 enemmistöllä (niin sanottu pitkä tie), ellei muutoshanketta alun perin julisteta kiireelliseksi 5/6 enemmistöllä, jolloin asiasta voidaan päättää heti. Jäljempänä tässä teoksessa (s. 301) palataan kysymykseen, toiko vuoden 2000 perustuslaki tietyin ehdoin perustuslain ehdottoman muuttamiskiellon Suomen valtiosääntöön.

Vuonna 1998, perustuslain kokonaisuudistusta hyväksyessä, ei perustuslainsäätämisyksikseen säilyttämistä ennallaan perusteltu, niin kuin ei myöskään itse järjestystä. Dokumentoitujen perustelujen löyrymiseksi täytyy oikeastaan mennä vuoteen 1906 saakka. Silloin oli kysymys siitä, ettei perustuslakia saa muuttaa hätätyy: kvalifioitu järjestys oli turva jyrkkiä lainsäädännöllisiä muutoksia vastaan, ja yleensä äkillisiä poliittisen suunnan muutoksia vastaan. Seitsemisenkymmentä vuotta myöhemmin, kokonaisuudistushankkeen alkuvaiheen enemmistökananotoissa, perusteltiin vuonna 1906 hyväksytyä järjestystä edelleen samaan tapaan: yhteiskunnallisen kehityksen täytyy tapahtua tasaisesti ja uudistusten tulee saada taakseen riittävän suuri ja vakaa enemmistö. Demokratian perusta on perustuslaissa, eikä tule antaa mahdollisuutta de-

93 Tämä on ollut jo pitkään EU-tuomioistuimen linja: pitää ottaa huomioon kaikki kie-liversiot ("all the other language versions"). Ks. esim. Suomen osalta tapaus C-54/05 *Komissio v. Suomi* (2007).

94 Heikki Karapuu, *Kansainvälisten yleissopimusten ja EY-säädösten autentiset kie-lit salissa lainkäytössä*. Teoksessa: Antero Jyränki (toim.), *Oikeuden kielet*, (Turun yliopisto: Turku 1999) s. 178–179.

mokratian hävittämiseen enemmistöpäätöksin. Siksi perustuslain muu-toksin on vaadittava määränemmistö.⁹⁵

Erityisperusteluja kaippaa lisäksi vaatimus siitä, että perustuslain-muutos on hyväksyttävä kansanedustuslaitoksessa lopullisesti vasta uusien vaalien jälkeen. Perinteinen perustelu on seuraava: kun lopullinen ratkaisu muutoksesta siirtyy yli eduskunta-vaalien, se joutuu vaalien alla valitsijoiden keskustelun kohteeksi, siis pois kansanedustajien käsistä. Tällä keskustelulla saattaa olla vaikutusta siihen, millaisen kokoonpanon saa se uusi eduskunta, jonka asiana on käsitellä muutos lopullisesti. Tätä konstruktiota vastaan ei periaatetasolla ole huomauttamista. Käytännössä tosin sen mukaista asetelmaa on lähestytty vain kerran, nimittäin valtiopäiväjärjestyä muutettaessa vuonna 1930, joskin sinä vuonna va-litun uuden eduskunnan kokoonpanoon ehkä kansalaiskeskustelua vah-vennin vaikuttivat edustajainvaalien alla harjoitettu terrori ja muut lait-toimuudet, joilla varmistettiin valittavaan eduskuntaan määränemmistö muutoshankkeen taakse.⁹⁶ Ei edes vuoden 1999 vaaleissa perustuslain ko-konaisuudistus nousut mitenkään merkittäväksi kysymykseksi, vaikka valitavan eduskunnan oli määrä hyväksyä lopullisesti uusi perustuslaki: vaalikeskusteluissa asiaa tuskin mainittiin. Vuoden 2011 eduskunta-va-aalien alla perustuslain osittaisuudistuksesta keskusteltiin tuskin lainkaan; useat edustajaehdokkaat silti kritisoivat vaalikampanjoissaan EU-jäse-nyyden nimenomaista mainintaa perustuslaissa.

Jos tarkoitus perustuslain säännönmukaiseksi tarkoitettulla säätämis- ja muuttamisyksiksellä on ehkäistä "äkillisiä muutoksia" ja "hätäi-siä päätöksiä" perustuslakiasioissa ja luoda tilaa kansalaiskeskusteluun ennen seuraavia edustajainvaaleja, näiltä tavoitteilta riistää pohjan mahdollisuus julistaa perustuslain muutoshanke kiireelliseksi. Kansan-edustuslaitoksessa muutoshankkeen käsitteilyn kiireellisyydestä syntyvä poikkeuksellinen laaja yhteisymmärrys syjättää vaatimuksen vaalien alla hankkeesta käytävästä kansalaiskeskustelusta.

95 Ks. KM 1974:27 s. 12.

96 Kysymys vuonna 1930 oli vaalikehityksen rajoittamisesta poliittisen osallistu-misen perusteella ja sen ohella poliittista toimintaa vahvasti rajoittavan poikkeuslain (tasa-vallan suojelulain) hyväksymisestä. Vaalikysymyksistä ja vaalim�ustapohjista ks. tark- Antero Jyränki, *Kansanedustuslaitos ja valtuustoini 1906–2005*, teoksessa Antero Jyränki – Jaakko Nousiainen, *Eduskunnan muuttuva asema*, (Editra: Helsinki 2006) s. 46–47 ja sama, *Lakien laki*, (Lakimiesliiton Kustannus: Helsinki 1989) s. 527–531.

Jos perustuslakia muutetaan niin sanottuna pitkää tietä käyttäen, lepäämään hyväksytyt lakiehdotus on vaalien jälkeisillä valtiopäivillä hyväksyttävä "asiassällöltään muuttamattomana" (PeL 73:1). Tarkoituksena on mahdollistaa vain tekniset korjaukset lakiehdonkseen sekä vanhenruneiden viittausten ja lakiehdotusten voimaantulosäännösten muuttaminen. Muutokset avaaava säännöstä on tulkittava suppeasti.⁹⁷

Perustuslain muuttamista koskevat esitykset eduskunnalle antaa valtioneuvosto – ei tasavallan presidentti, kuten aikaisemmin oli laita. Siten on etäännytty kaus vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksestä, jonka mukaan keisarilla ja suuriruhtinaalla oli yksinoikeus antaa säätökokoukselle perustuslain muutosesityksiä. Eduskunnan hyväksymän perustuslain tai perustuslakimuutoksen tullessa presidentin vahvistettavaksi saattaa tilanne olla presidentin kannalta poikkeuksellinen. Tosin presidentin valta palauttaa laki eduskuntaan koskee perustuslain kirjaimen mukaan kaikkia eduskunnan hyväksymiä lakeja ja ulottuu näin ollen muodollisesti myös eduskunnan hyväksymään perustuslakiin tai sitä koskevaan muutokseen. Mutra presidentin mahdollisuuden käyttää tässä palauttamisvaltaansa eduskunnan perustuslakivaliokunta kytki vuoden 2000 perustuslakia koskevassa mietinnössään kiinnolla tavalla perustuslain säätämisyjärjestykseen.⁹⁸ Valiokunta huomautti olevan "valtiosäännön sisäisen johdonmukaisuuden kannalta ristiriitaista", jos presidentti käyttää palauttamisvaltaansa sellaiseen lakiin, joka on hyväksytty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä niin sanottua pitkää tietä käyttäen, toisin sanoen PeL 73:1 §:n mukaan, siis kahdessa eduskunnassa, jälkimmäisessä vielä määränemismistöllä. Valiokunnan mukaan lain palautusoikeuden käyttäminen olisi rällaisessa tapauksessa pidettävä "vaaleissa juuri valtuutuksen saaneen eduskunnan tahdon epäasianmukaisena sivuuttamisena". – Oikeustilasta tuli joka tapauksessa sellainen, että palautettu perustuslainmuutos tai poikkeuslaki voidaan heti ottaa uudelleen käsiteltäväksi ja hyväksyä nyt tavallisella äänenenemmistöllä.

Perustuslakivaliokunnan kannanotto koski sekä perustuslain muutoksia että niin sanottuja poikkeuslakeja. Oikeusideologisesti se on siinä mie-

97 HE 1/1998 vp., s. 124.

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

lessä kiintoisa, että se on lähes täysin päinvastainen kuin vuonna 1919 esitetyt kvasimonarkkiset ajatukset, joiden mukaan tasavaltaisenkin valtion päämiehellä tulisi olla ehdoton veto-oikeus perustuslakiasioidissa.

Milloin perustuslainsäätämisyjärjestystä pitää käyttää? Tiivistäen voidaan todeta, että tätä järjestystä käytetään:

- kun uusi perustuslaki säädetään,
- kun perustuslain teksti osittain muutetaan,
- kun perustuslaki tai sen osa kumotaan,
- kun perustuslakia väiillisesti muutetaan hyväksymällä niin sanottu poikkeuslaki,
- kun poikkeuslakia muutetaan kajoamalla perustuslain sisältöön entistä laajemmin tai toisella tavalla kuin alun perin,
- kun perustuslaki tai osa siitä dekonstitutionalisoidaan.⁹⁹

Lisäksi perustuslainsäätämisyjärjestystä käytetään Ahvenanmaan itsehallintolakeja ja maanhankintalakeja muutettaessa ja kumottaessa, niistä poikettaessa ja niin edelleen. Noiden Ahvenanmaan perussäästösten muuttamiseen ei tosin riitä yksin perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttäminen. Muutos on lisäksi maakuntapäivien hyväksyttävä.

3.6.8 POIKKEUSLAKI

Perustuslain kokonaisuudistuksen toteututtua vuonna 2000 jäi voimaan vain yksi perustuslakikategoriaan kuuluva säädös: Suomen perustuslaki (731/1999). Muut mahdolliset voimassa olevat, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt lait ovat poikkeuslakeja, jotka perustuslain tekstiin kajoamatta asiallisesti joltain osin syrjäyttävät perustuslain sisältämän sääntelyn. Poikkeuslain tunnistaa yleensä toisaalta säädöksen johtoluoksesta, joka ilmaisee perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen, ja

99 Termillä tarkoitetaan ns. korotetun muodollisen lainvoiman poistamista perustuslailla tai sen osalta ja yleisemmin määrällisyyden sääntelyjärjestyksen hierarkkisen korkeuden laskemista perustuslainsäädäntöjärjestyksen tasosta tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen tasoon.

toisaalta siitä, että säädös käytetystä sääntämismenettelystä huolimatta ei julista itseään perustuslainaksi. Ahvenanmaan itsehallintolaki ja Ahvenanmaan maanhankintalaki taas eivät ole poikkeuslakeja, mutta eivät myöskään perustuslakeja.

Poikkeuslaki, suomalainen valtiosääntöerikoisuus, on sisällöltään perustuslakia aineellisesti muuttava laki. Muodollinen ristiriita perustuslain kanssa voitetaan hyväksymällä poikkeuslaki perustuslainsäätämismenettelyssä; sisällöllinen ristiriita jää olemaan. Poikkeuslakien perustuslainvastaisuus on enimmäkseen ollut siinä, että lailla on rajoitettu perustuslain jatkamista sääntöä. Silti poikkeuslailla on voitu korvata perustuslainsäätämisen kokonaan. Poikkeuslakimenettely on kiinteässä mutta ei välittömässä yhteydessä lakien perustuslainmukaisuuden parlamentaariseen ennakkovalvontaan (4.3.2). Menettely vakiintui valtiolliseen käytäntöön vuonna 1917–21. Seuranneina vuosikymmeninä poikkeuslakeja hyväksyttiin yhteensä useita satoja. Näistä oli vuosisadan päätyessä voimassa vajaat kaksisataa.¹⁰⁰

Kun on saatava valtiosääntöerikoisuuksia lailla voimaan valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite, joka muuttaa perustuslakia, on perustuslaista poikkeaminen – tietyn edellytyksen – toteutettavissa normaalia keveämmällä menettelyllä. Menettelyä on totuttu nimitämään yhdistetyn perustuslain säätämismenettelyksi. Sitä käytettäessä perustuslakimääräyslaki voidaan heti – kiireelliseksi julistamalla – lopullisesti hyväksyä kahden kolmannes enemmistöllä. Menettelyä ei voi käyttää perustuslain sanamuodon muuttamiseen; se on käytettävissä vain perustuslaista poikkeamiseen.

Supistetun perustuslainsäätämismenettelyn korvaa käytännössä käytettyään ja vaikutuksiltaan – eräin osin – vuonna 2012 perustuslakiin otettu säännös siitä, että merkittävää toimivallan siirto Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle voidaan eduskunnassa lopullisesti hyväksyä kahden kolmannes enemmistöllä. Tämä sääntely tuottaa – kuten supistettu perustuslainsäätämismenettelykin – epäsymmetrian perustuslain muuttamismenettelyn ja esimerkiksi (tiettyissä oloissa toteutuvan) EU:n perussopimuksen hyväksymismenettelyn kesken.¹⁰¹ Asiaa käsitellään laajemmin jäljempänä ulkoainvaltaa koskevassa jaksossa.

100 Ks. Antero Jyränki, *Lakien laki* (Lakimiesliiton Kustannus: Helsinki 1989) s. 496–500; *Uuden perustuslain seurantaraportti*, Oikeusministeriö 2001, s. 31.

101 Ks. tark. Antero Jyränki, *Perustuslain kirjokohdat*, teoksessa Matti Wiberg (toim.), *Perustuslakihästeet* (Helsinki: Edita 2010) s. 29–31.

Vuoden 2000 perustuslaki ei poistanut poikkeuslakien säätämisen mahdollisuutta mutta supisti sitä melkoisesti. Hallitustakin torjuvammoin tähtään instituutioon suhtautui eduskunnan perustuslakivaliokunta, joka perustuslakiehdonkuksesta antamassaan mietinnössä korosti, että uusien puhtaasti kansallisten (eli kotoperäisten) poikkeuslakien säätämistä tulee välttää ja poikkeuslakimenettelyyn turvautua vain erityisen poikkeuksellisisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Valiokunta viitoitti sellaisista linjoista, että poikkeuslakeja tulee käyttää lähinnä kansainvälisten velvoitteiden valtiosääntöä voimaansaattamisessa (vrt. tosin jäljempänä 3.9.7), siinä kun ei voitaisi noudattaa yleistä linjaa eli poistaa ennen päätöksen tekoa lakiehdotuksen mahdollisia ristiriitoja perustuslain kanssa. Jos taas kotoperäisiä säädöksiä hyväksyttäisiin poikkeuslakeina, ne olisi pyrittävä säätämään määräaikaista. Olin myös jatkettava sitä vakiintunutta käytäntöä, että poikkeuslain säätämisasiakirjoista selviää kattavasti, missä kohdin se poikkeaa perustuslaista.¹⁰²

Perustuslaki kaventaa lainsäätäjän mahdollisuuksia siten, että poikkeuslailla voi säätää vain ”rajattua poikkeusta” perustuslakiin. Perustuslain esitöissä¹⁰³ ilmaisuille ”rajattu poikkeus” on annettu hyvin runsaasti merkityssisältöä. Osin on tarkoitettu kiistattomasti asettaa poikkeuslain käyttämiselle oikeudellisia rajoituksia, osin ilmeisesti esittää lainsäätäjälle yleisiä lainsäädäntöpoliittisia suostuksia. Esitöistä erottuvat seuraavat ohjeet, jotka ovat kaiken lisäksi – ristiriidassa poikkeuslaki-instituution voimassa olevan sääntelyn tavoitteiden kanssa – muotoiltu niin, ettei niitä ole helppo sovittaa kansainvälisiin sopimuksiin tai muihin niitä vastavastiin velvoitteisiin:

- (1) poikkeuksien välttäminen: aina on ensin tutkittava mahdollisuus poistaa ristiriita perustuslain kanssa lakiehdotusta muuttamalla;
- (2) poikkeuksen alin asiallinen täsmenäinen: poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen;
- (3) poikkeuksen laajuuden minimointi: poikkeus on rajoitettava välittömään kirjoittamalla se mahdollisimman vähäiseksi ja mahdollisuuksien mukaan myös määräaikaiseksi;

102 PeVM 10/1998 vp., s. 72–73.

103 HE 1/1998 vp., s. 125; PeVM 10/1998 vp., s. 22–23.

kään sitä, että perustuslain poikkeavat säännökset erotetaan eri lakiehdokseen. Ennen vuotta 2000 katsottiin, että perustuslainsäätämisen järjestys kattaa poikkeuslain kaikki perustuslainvastaisuudet, myös ne joihin sen käsittelyssä ei kiinnitetty huomiota. Vuoden 2000 perustuslain myötä tähän oppiin tuli joitakin tarkistuksia (ks. jäljempänä s. 362–363).

Poikkeuslain tekstissä eikä johdantolauseessa ei vanhan järjestelmän aikana yleensä ole mainittu, mihin perustuslainkohtaan kajoetaan; tämä on näkynyt muusta lainsäädäntöaineistosta. Vuoden 2000 perustuslakia koskevassa mietinnössään perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen tulee selvittää, voidaanko poikkeuslaeilta aikanaan edellyttää, että niistä isestään, esimerkiksi johdantolauseesta, näkyvät syyt perustuslainsäätämisen järjestysten käyttöön.

3.6.9 LAINSÄÄDÄNTÖVALLAN DELEGOIMINEN

Lainsäädäntövallan delegoinnilla tarkoitetaan tässä esityksessä tämän toimivallan siirtämistä organilta toiselle, lähinnä eduskunnalta valtioneuvostolle. Delegoivan toimen oikeusvaikutusta voi kuvata niinkin, että sillä alennetaan tietyn asiaryhmän sääntelyn hierarkkista korkeutta. Delegoimien yhteydessä puhutaan myös lainsäädännöllisestä valtuutuksesta.¹⁰⁷

Delegointia eduskunnalta toiselle organille rajoittaa sisällöllisesti perustuslaissa oleva sääntö, joka jo on edellä mainittu: *määräzastoista säädettävässä tulee käyttää lain muotoa*. Jos näiden asioiden sääntelyyn halutaan käyttää aserusta, asetuksenantajalle saa siirtää vain vallan lakia täydentävien epäolennaisten ja toimeenpanoluontoisten säännösten antamiseen.

Perustuslaki itsessään sisältää muutamia asetuksenantovaltuuksia. Niinpä tasavallan presidentin asetuksella on saatettava valtioneuvoston voimaan ne kansainvälisen velvoitteen säännökset, joiden voimaansaattamiseen ei tarvita eduskuntalaki (PeL 95.1 §). Ministeriöiden toimialasta, asioiden jaosta niiden kesken ja valtioneuvoston muusta järjestysmuodossa säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella (PeL 68.3 §).

Ennen vuotta 2000 ei perustuslaissa ollut lainkaan suoria säännöksiä lainsäädäntövallan siirtämisestä; perustuslaki kuitenkin pidätti erinäisiä asioita lain alaan. Jo uutuutensa vuoksi, mutta myös kantavuutensa puo-

¹⁰⁷ Termeistä ja niiden sisällöstä ks. tarkemmin Kauko Sipponen, *Lainsäädäntövallan delegoiminen* (Suomalainen lakimiesyhdistys: Vammala 1965) s. 449–459.

(4) *poikkeuslain sisällön rajoittaminen*: poikkeuslailla ei voi puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuren perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylipäätä valtionelimenä.

Ohje (4) näyttää viittaavan valtiosäännön peruseräiteisiin ja sillä on yhteys myös PeL 94.3 §:n kieltonormiin ("valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden vaaraneminen"). Jos ohjeita (2) tai (4) ei voida noudattaa, poikkeuslain muodon ei pitäisi olla käytettävissä. Silloin jää jäljelle vain mahdollisuus muuttaa perustuslain kirjainta ja hyväksyä suunniteltu lakiehdotus tämän muutoksen turvin, jos aivan kaikissa tapauksissa tämäkään on mahdollista. Vaatimus siitä, että poikkeuslain on oltava "rajattu" (ohje 2), nousi esille erityisesti käsiteltäessä vuoden 2006 valtiopäivillä EU:n perustuslakisopimusta (joka sittemmin raukesi). Turvatakseen poikkeuslakimenettelyn käytön tässä yhteydessä (perustuslakitekstin muuttamisen sijasta) perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, "ettei valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden määräyksiltä ole aina mahdollista vaatia samanlaista tarkkuutta ja täsmällisyyttä kuin kansallisilta laeilta".¹⁰⁴ Valiokunta hyödynsi tässä asemaansa perustuslain perimmäisenä tulkinta-auktoriteettina ja tosiasiasa muutti perustuslain esitöihin sisällyntä tulkintaohjetta lausumalla, joka vei pohjaa pois poikkeuslaki-instituution vuoden 2000 perustuslain esitöihin kirjatuilta säilyttämisperusteilta.¹⁰⁵

Ohjeet (1) ja (3) ovat nekin osoitetut lainsäätäjälle, mutta niiden noudattamista jättäminen tuskin nostaa perustuslainmukaisuuskysymystä. Niiden seuraaminen on poliittisen harkinnan varassa. Poikkeuslakien säätämistä on vuoden 2000 jälkeen varsin pitkälle väletty, jopa erittäin tiukasti perusoikeuskysymyksissä asioissa. Toisaalta ainakin parissa tapauksessa poikkeuslakiin on turvauduttu myös valtiosääntöisestä syytä.¹⁰⁶

Käytännönä on ollut, että yksikin perustuslakia muuttava kohta lakiehdoksesta johtaa perustuslainsäätämisen käytämiseen. Vuoden 2000 perustuslaki ei estänyt tämän käytännön jatkumista, mutta ei myös-

¹⁰⁴ PeVL 36/2006 vp.

¹⁰⁵ Ks. tark. Antero Jyränki, *Perustuslain lakiehdotukset*, teoksessa Matti Wäberg (toim.) *Perustuslakiehdotukset* (Edita: Helsinki 2010) s. 27–29.

¹⁰⁶ Ks. PeVL 6/2006 vp. ja Jaakko Husa, *Valtiosääntöoikeuden luonne, yleiset opit ja poikkeuslakiehdotukset – siirtävien uudele systemaattikalle*. *Lakimies* (2007) s. 183–207.

esta) lta, PeL 80 § muutti oikeustilan periaatteellisesti merkittävällä tavalla.

Perustuslaissa ja sen sääntämisperusteluissa ei korosteta yleisesti vaatimusta valtuuttavan lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Perusteluissa pikemminkin huomautetaan, että valtuuttava laki voi säänneltävän alan kohteeseen liittyvien tai muiden sellaisten erityispiirteiden vuoksi olla suhteellisen väljä puitelaki. PeL 80.2 § liittyy täsmällisen rajauksen kuitenkin vaatimukseksi ministeriötä alemmalle viranomaiselle annettavaan valtuuteen, ja juuri tämän säännöksen perusteluissa muistutettiin vanhan käytännön mukaisista vaatimuksista, jotka ovat kohdistuneet "valtuuttavan säännöksen täsmällisyyteen, sen soveltamisalan tarkkarajaisuuteen sekä delegoitavan sääntelyn asialliseen merkitykseen".¹⁰⁸ Tarkoituksena näyttää siis joka tapauksessa olevan, että siirrettävässä säädösvaltaa ministeriötä alemmalle tasolle on lupa antaa valtuutuksen saajalle paljon vähemmän itseenäistä harkintavaltaa kuin siirrettävässä sitä asetuksenantovaltan käyttäjälle. Edellisessä tapauksessa eduskunnan päättämältä valtuutuksesta vaaditaan merkittävästi enemmän täsmällisyyttä kuin jälkimmäisessä.

Orgaani tai viranomainen, jolle lainsäädäntövaltaa on siirretty, on velvollinen pysymään niissä rajoissa, jotka valtuuttava laki asettaa, olivat nämä rajat enemmän tai vähemmän täsmälliset. Asetettujen rajojen valtiösääntöistä merkitystä tehostaa myös laillisuusperiaate (PeL 2.3 §).

PeL 80 §:n reksti on luettava tarkoin yhdessä sen perustelujen kanssa, samalla kun on otettava huomioon eräät muut perustuslainsäätännökset. Perustelut ovat siten kirjoitetut, ettei joka kohdassa ole helppo erottaa, milloin tarkoitetaan oikeudellisesti sitovia valtuutusehtoja, milloin poliittisia suosituksia valtuutuksen antajalle. Mutta olipa ohje oikeudellisen tai poliittinen, se koskee niin valtuutuksen saajia kuin valtuutuksen sisältöä ja muotoa.

lainsäädäntövaltuutuksen
sotaja

Lainsäädäntövaltuutuksen saajana voi PeL 80.1 §:n mukaan pääsääntöisesti olla tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö. Kun jokin näistä orgaaneista asettaa oikeussääntöjä, sääntöjen kokonaisuutta sisältävää asiakirjaa ei nimitetä laiksi vaan asetuksiksi. Jollei valtuuttavassa laissa asetuksenantajaa ole täsmennetty, valtuutuksen saajaksi katsotaan valtioneuvosto. Valtioneuvostolla taas ymmärretään valtuutusyhteyksissä aina valtioneuvoston yleisisuuttoa; jos ministeriötä tarkoitetaan, siitä pitää olla nimenomaisesti säädetty. PeL 80.1 §:n perustelujen mukaan läh-

108 HE 1/1998 vp., s. 133.

esta)

tökohtana tulee olla, että kysymyksen ollessa "laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii" asetuksenantamisvaltuus osoitetaan aina yleisisuunnolle. Lausuma voidaan ymmärtää normatiiviseksi, mutta sen väljyyden takia näyttää olevan monissa tapauksissa vaikeaa käydä arvioimaan ministeriölle osoitetun valtuutuksen perustamismukaisuutta. Ministeriölle kuuluvaa asetuksenantovaltaa voi käyttää vain ministeri.

Asetuksenantovaltan antamista tasavallan presidentille pidetään PeL 80 §:n esitöissä perusteltuna vain sellaisissa tapauksissa, jotka ovat yhteydessä presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtionpäämiehenä. Tämä suositus voidaan ymmärtää erinomaisen kapea-alaiseksi. Esitöissä mainittiin esimerkiksi tasavallan presidentin kanslian kansliäsäännön antaminen asetuksella.

Lähtökohdana on, että ministeriötä alemmalle viranomaisasolle lainsäädäntövaltaa ei yleensä tule siirtää, vaikka se voidaankin tehdä poikkeuksellisesti. Muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrättyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella (PeL 80.2 §). Tilanteet, joissa tällainen valtuutus on annettavissa, ovat hyvin poikkeuksellisia, ja valtuutus saattaa sisältääkin tapauksissa koskea vain "sääntelyn kokonaisuuden kannalta vähäisiä yksityiskohtia" (ks. edellä).¹⁰⁹

Se raho, jolle asetuksenantovaltuus on lailla tai perustuslailla annettu, ei puolestaan voi siirtää lainsäädäntövaltaa edelleen (subdelegoimikielto), ellei edelleen siirtämiseen ole asianomaisella lailla nimenomaisesti annettu valtuutta.

Eduskunnan delegoituun lainsäädäntöön kohdistama valvonta, joka toteutetaan jälkitarkastuksen muodossa, jäi vuoden 2000 perustuslaissa kokonaan järjestämättä, toisin sanoen valtuuttaviin lakeihin otettavien in casu -sääntelyjen varaan. Kun eduskunnalle kuuluu yleinen lainsäädäntövalta,¹¹⁰ ei voida pitää perustuslainvastaaisena, että eduskunnalle — asetuksenantovaltuutta säädettyä — pidätetään jälkitarkastusvalta, esimerkiksi sen sisältöisenä, että eduskunnan niin päättäessä asetuksen antajan on kumottava asetus.

109 HE 1/1998 vp., s. 133.

110 Vrt. myös eduskunnan ensisijaisuuden periaate s. 127–128.

limatta suuri valtio. ta on katsonut tarkoituksenmukaiseksi pitää yllä keskusteluyhteyttä näihin edustajiin.

3.7.2 EU-DIREKTIIVIEN KANSALLINEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Euroopan unionin asetukset tulevat jäsenvaltioissa suoraan voimaan eikä sisällytä kansallisia voimaansaattamistoimia. Jos unionin direktiivit (ks. edellä 3.5.3) rinnastettaisiin kansainvälisiin järjestöpäätöksiin ja sitä kautta edelleen valtiosopimuksiin, ei Suomen oikeusjärjestelmässä olisi estettä operoida perinteiseen, valtiosopimusten yhteydessä toimittuun tapaan direktiivien "valtionsäisellä voimaansaattamisella". Dualistisena terminä "valtionsäisen voimaansaattaminen" ei kuitenkaan hyvin sopeudu Euroopan yhteisöjen oikeusideologiaan. Direktiivi voi - nykyisen EU-oikeudellisen doktriinin mukaan - eräin ehdoin jopa sellaisenaan, ilman jäsenvaltion toimia olla valtiosäisesti sovellettavana.¹¹⁷ Hallituksen esityksissä on vuodesta 1995 lukien käytetty termiä "direktiivin täytäntöönpano".

Direktiivien kansallisen täytäntöönpanon käytetään lakia tai asetuksia taikka molempia. Direktiivi voi jättää kansalliselle lainsäätäjälle, eduskunnalle ja valtioneuvostolle, liikkumavaraa täytäntöönpanevan säädöksen sisällön määräämisessä tai täytäntöönpano voi käyttämissä vaatia direktiivin sisällön jäljentämistä kansalliseen säädökseen.

Kun direktiivi ei ninnasta PeL 93 §:ssä tarkoitettuun kansainväliseen veloitteeseen, ei täytäntöönpanevan lain säätämiseen sovelleta tämän perustuslainkohdan säännöksiä kansainvälisten veloitteiden voimaansaattamisesta (niistä ks. jäljempänä 3.9.6.). Koska itse EU-liitrymissopimuksen voimaansaattamislaki hyväksyttiin aikanaan poikkeuslakina, sellainenkin direktiiviä täytäntöön paneva laki, joka on ristiriidassa perustuslain kanssa, voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Ehdotetaan, että direktiivillä on välitön yhteys unionin perustuslakimukseen ja että lakiehdotuksen perustuslainvastaisuus johdetaan suoraan ja välittömästi direktiivin sisällöstä.¹¹⁸

DIREKTIIVIÄ TÄYTÄNTÖÖNPANO LIIKOKUNNAN KANSSA
JOKA RISTIRIIDASSA PERUSTUSLAIN KANSSA
VOI OLLA KÄYTTÄMÄSSÄ

¹¹⁷ Peruslainsanvetona voidaan pitää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisua C-41/74 *Ybome vs. Digny vs. Home Office* (1974) ECR 1337.
¹¹⁸ Ks. PeVL 24/1996 vp.

JOS DIREKTIIVILLA VÄLITÖN YHTEYS UNIONIN PERUSTAMISSOPIMUKSEN KANSSA
① DIREKTIIVILLA VÄLITÖN YHTEYS UNIONIN PERUSTAMISSOPIMUKSEN KANSSA
② PEL-VASTAISUUS JOHDETAAN SUORAAN DIREKTIIVIN SISÄLLÖSTÄ

Suurelle valiokunnalle on asioiden edetessä suullisesti ja kirjallisesti selvitettävä, miten sen kannanotto neuvotteluvaihtoista on otettu huomioon Suomen neuvottelijoiden toiminnassa. Juuri ennen unionin neuvoston ratkaisevaa kokousta tulee se valtioneuvoston jäsen, joka osallistuu kokoukseen, vielä suuren valiokunnan kuultavaksi. Siinä yhteydessä tarkistetaan, että ministerin kanta on sama kuin valiokunnan aikaisemmin ilmoitettu kanta. Valiokunnalle on annettava tilaisuus lausua käsiteltyä, miten neuvoston äänestyksessä on meneteltävä, erityisesti jos on nähtävissä, että valiokunnan puoltama kanta joutuu väheremmistöön.¹¹⁵

Eduskunnan kantaa, siten kuin se edellä kerrotulla tavalla on muodostettu, valtioneuvosto on poliittisesti - mutta ei oikeudellisesti - veloitteellinen noudattamaan EU-organien käsitelyissä. Hyväksyessään vuoden 1978 valtiopäiväjärjestyksen EU-muutokset vuonna 1994 eduskunta samalla edellytti, että asianomaisen valiokunnan lausunto on "ohjeellinen lähtökohhta Suomen edustajien kannanotoille ja että milloin siinä joudutaan esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi poikkeamaan, on menettelyin perusteet tarkoin selvitettävä eduskunnan asianomaisille valiokunnille".¹¹⁶

Neuvoston kokouksen jälkeen asianomainen ministeri tekee suurelle valiokunnalle - sen äänestyskäyttäytymisestään kokouksessa. Jos valiokunnan kannasta on jouduttu esimerkiksi muuttuneiden olojen vuoksi poikkeamaan, on poikkeamisen syyt esitettävä valiokunnalle, joka voi nostaa kysymyksen poikkeamisen aiheuttamasta poliittisesta vastuusta. Enemmistöhallitusten kaudella äärimmäiset sanktiot (epäluottamus) ovat epätodennäköisiä, voimakas julkinen arvostelu eduskunnan täysistuntoa myöten sen sijaan aina mahdollinen.

Kaikki eduskunnan nimissä esitetyt kannanotot kohdistetaan hallitukselle, ei sitä pitimmälle. Kysymys on Suomen edustajan käyttäytymisestä unionin neuvostossa, jolloin on otettava huomioon, että neuvostossa yksimielisyyttä vaativat päätökset ovat käymässä aina vain harvinaisemmiksi ja että Suomelle jyvitetty äänimäärä neuvostossa on hyvin vaatimaton. Tähän on vielä lisättävä, että eduskunnan poliittisen ohjauksen osalta Suomesta Euroopan parlamenttiin valittuja edustajia näiden osallistuksessa unionin lainsäädäntövallan käyttöön. Siitä hu-

¹¹⁵ SuVL 3/1995 vp.

¹¹⁶ 1994 vp. ptk 6188/20.12.1994 (Tuomiojoja) ja 6205 (äänestysluvut 88-87-24).

ovat edelleenkin – ilmaisuiltaan varsin yleisluontoisia – ja jätäneet avoimiksi tärkeitä yksityiskohtia, joita ei kaikkia ole myöhemmin täsmentynyt tavallisen lain tasollakaan. Viime vuosikymmeninä vallinneista finanssi- ja talouspoliittisista suuntauksista on saatu vaikutteita valtiontalouden hoitoa koskevaan säädöstasoltaan matalaan normimanttoon ja käytännön järjestelyihin, jotka ovat entisestään tosiasiallisesti haurauttaaneet eduskunnan finanssivaltaa. Painopiste finanssivallan käytössä on hyvin selvästi – eduskunnalle poliittisesti vastuunalaisen – valtioneuvoston lohkolle.

Vuoden 2000 perustuslain valtioneuvoston osastoista säännökset ovat itse asiassa lähes kaikki asiasältönsä puolesta peräisin vuodelta 1991.¹²⁰ Silloin toteutettu perustuslain osauudistus lähti liikkeelle eduskunnan perustuslakivaliokunnan viisi vuotta aikaisemmin antamasta lausunnosta, jossa todettiin, että vuoden 1919 hallitusmuodon valtioneuvoston osastoista säännökset olivat monin paikoin jääneet jälkeen valtiokäytännöstä tai osoittautuneet muuten vanhentuneiksi ja epäarkoituksenmuokaisiksi.¹²¹

Valtioneuvoston uudistamisen iskusanoja vuonna 1991 olivat eduskunnan aseman turvaaminen valtion taloudenhoidossa, noudatettujen budjetikäytäntöjen kirjaaminen perustuslakiin, klassisten budjetin periaatteiden väljentäminen, valtion taloudenhoidon joustavoittaminen, hallinnon yksinkertaistaminen ja pitkän aikavälin kehityksen turvaaminen valtion taloudenhoidossa.

Uudistusohjelman toteuttaminen johdi tavoitteiden kannalta keskeiseen ristiriitaisiin tuloksiin. Myöhempi oikeustieteellinen kritiikki on kohdistunut esimerkiksi siihen, että valtion taloudenhoidon joustavoittaminen ja sen pitkän aikavälin kehityksen turvaaminen eivät käytännössä tulleet toimimaan voittopuolisesti eduskunnan hyväksi. Tutkijoiden arvio on yleensä ollut, että kokonaistuloksena tapahtuneesta muutosprosessista oli pikemminkin eduskunnan finanssivallan heikentyminen kuin sen vahvistuminen. Valtioneuvoston päätöksentekoa siirtyi uudistuksen tuloksena monin tavoin pois eduskunnalta.

Merkittävä osa valtioneuvoston budjetin ulkopuolella.

Uusia budjetin ulkopuolisia rahastoja voidaan perustaa ja vanhoja olen-

120 Tärkein poikkeus on budjetin ulkopuolisten rahastojen sääntely. Ks. 3.8.4.

121 PeVL 16/1986 vp.

naisesti laajentaa eduskunnan määränemmistöllä tekemin päätöksin. Valtion virastoja ja laitoksia on liikelaitostettu ja yhdytetty, mikä on johtanut niiden taloudellisen ohjauksen eduskunnasta. Hallituksen johtama hallintoyksikköjen tulosohjauksjärjestelmä (ks. jäljempänä) on käytännössä vienyt siihen, että eduskunta on etäännyttänyt välittömien valtiontaloutta koskevien ratkaisujen teosta, ja budjettia koskeva päätösvalta on tosiasiaa siirtynyt lähemmäksi toiminnan tasoa. Eduskunnan finanssivalta painottuu enenevästi valvontavallan puolelle. Valtioneuvoston tarkastusvirasto on siirtetty eduskunnan yhteyteen, ja se tuottaa niin valtioneuvoston tarkastukseen kuin eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle tarpeellista tietoa valtiontalouden hoidosta.

Eduskunnan budjettivaltaa ja yleensä mahdollisuuksia harjoittaa kansallista talouspolitiikkaa rajoittaa *Suomen jäsenyys Euroopan talous- ja rahaliitossa*. Liityttyä unioniin ja sen rahaliiton kansallisten organien finanssivaltaa luovutettiin ylikansallisille organoille eri tavoin, kuitenkin siirtämällä unionille suoraan verotusvaltaa, avaamalla ovet unionin elinten määräämälle veroharmonisoinnille, siirtämällä valtiontaloutta harjoittavien organien valtaa päättämään julkistalouden suurista linjoista. Rahaliiton jäsenyydestä johtuen oikeudellinen velvoite välittää liiallisia valtiontalouden alijäämiä, ja tämän velvoitteen noudattamista tehostaa erityinen valvonta- ja sanktiojärjestelmä. Jos jäsenvaltioita velvoittava veroharmonisointi johtaa verokannan alenemiseen, tämä samalla vaikeuttaa monipuolisen budjetin harjoittamista jäsenvaltioissa ja sen kautta jopa yksittäisen jäsenvaltion perusoikeusjärjestelmään kuuluvien hyvinvointioikeuksien toteuttamista. Vuosina 2010–12 talous- ja rahaliiton järjestelmä on ollut vakavissa vaikeuksissa eräiden jäsenvaltioiden (Kreikka, Irlanti, Portugal) syvien talouskriisien vuoksi. Nämä vaikeudet heijastuivat myös Suomen poliittiseen järjestelmään ja puoluekenttään.

Suomen bruttokansantuotteen perusteella EU:lle maksettavan rahoitusosuuden (ks. jäljempänä) suuruudesta päättävät unionin organit. Sitä kuin EU:sta Suomeen tulevat varainsiirrot suunnataan valtiolle, yleensä menettelyinä on, että hallitus tekee komission kanssa rahoituksen käytöstä sopimuksia, jotka käyttötarkoituksen osalta sitovat eduskunnan budjettivaltaa.

3.8.2 VEROTUSVALTA

Verotusvaltaa sääntelevän PeL 81 §:n juuret ovat syvällä valtiosäännön vanhemmissa kerrostumuissa. Verosta päättämisen palautuu pitkälle historiaan, Ruotsin valtakunnan säätiedustuksen alkuaikoihin. Vuoden 1919 hallitusmuoto edellytti, että verosta oli aina säädettävä eduskuntalailla. Erityisesti vuoden 1944 jälkeisessä oikeuskirjallisuudessa ja tulkintakäytännössä pyrittiin täsmentämään kahta asiaa: a) mitä yksityiskohtia vähintäänkin on verolakiin sisällytettävä, jotta "lailla säätämisen" vaatimus täytyisi, ja b) mitkä oikeudelliset kriteerit erottavat toistaan yhtäältä veron ja toisaalta viranomaisen toiminnasta perittävän maksun. Erottelu oli tarpeen lähinnä siksi, että verolain säätämisympäristys oli alun perin toinen kuin maksua koskevan lain. Tulkintakäytännössä kehittyneet verolain vähimmäisehdot siirrettiin vuoden 1991 uudistuksessa näkyville perustuslakiin (PeL 81.1 §). Nämä ehdot koskevat ilman muuta esimerkiksi tulo- ja varallisuusverosta sekä erilaisista kulutusverosta säätämistä.

Verona pidetään perustuslain valmisteluaineiston mukaan rahasuoritusta, "joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen".¹⁷² Valtion veroa koskevan lain tulee sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista. Laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri ja lain säännösten olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltvien viranomaisten harkinta veroa määrätäessä on sidottua harkintaa. Lisäksi verolaisa on säädettävä siitä, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa hakemalla muutosta verotuspäätökseen.

Maksut ovat korvausta julkisen edun käyttämisestä (esim. potilasmaksut julkisissa sairaaloissa). Ero veron ja maksun kesken on käsitteellisesti selkeä. Ero tosin sumentaa se, että käytännössä erät lainsäädännössä maksuiksi nimetyt suoritukset ovat oikeudellisesti luonteeltaan veroja (kansaneläkemaksu, työnantajan sosiaaliturvamaksu). Jotkut leimaverot (esim. toimituskirjaleimaverot) taas ovat oikeudellisesti maksun luonteisia. Veroksi tai maksuksi nimittäminen ei määrääkään suorituksen oikeudellista luonnetta.

172 HE 1/1998 vp, s. 134.

Maksuista perustuslaissa on erillinen säännös: valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista on säädettävä lailla (PeL 81.2 §). Tässä kyse on siis vain yleisistä perusteista säätämisestä, maksulailta ei toisin sanoen vaadita samaa yksityiskohtaisuutta kuin verolailta. Lailla säädetään yleisellä tasolla siitä, millaisista virkatoimista, palveluista ja tavaroista maksuja voidaan periä tai millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Yleisim perusteisiin kuuluu esimerkiksi myös määräys omakustannusarvon tai liikelatoudellisten perusteiden noudattamisesta. PeL 81.2 §:n säännös koskee kaikkia "valtion viranomaisia", siis valtion virastoja ja laitoksia. Sääntämisperustelujensa mukaan se kattaa myös valtion liikelaitokset. Nämä eivät kuitenkaan ahtaaasti tulkiten ole valtion viranomaisia, siis valtion toimielimiä, joille kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseksi.

Myyös kunnilla on perustuslakiin pohjautuva veronusoikeus. Lailla säädetään kunnallisen verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusravasta (PeL 121.3 §). Kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan. Muuten on lailla säätämisen vaatimusta tulkitrava yhdenmukaisesti PeL 81.1 §:n vastaavan säännöksen kanssa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kuntien veronusoikeus kuuluu kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Valiokunta on toisaalta todennut, ettei kunnilla voi olla laista riippumatonta veronusoikeutta. Tämä tarkoittaa sitä, että lainsäätäjällä on toimivaltainen järjestelemään kuntien veronusoikeuden yksityiskohdat.¹⁷³

Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoon kuuluu, että maakunnalla on oma verotus- ja budjettivalta. Maakunta voi säätää alueellaan kannettavaksi erityisveroja, kuten lisättyä tuloeroa, sellaisia elinkeinoveroja, jotka eivät ole keuhkusveroja, sekä pääsyyllippujen hintaan sisällytettävä huviveroa. Verotusvaltansa käyttämisestä maakunta kuitenkin on pääosin luopunut. Kun valtio kantaa yleiset välittömät ja välilliset verot maakunnassa niin kuin maan muissakin osissa ja tulouttaa ne itselleen, se palauttaa maakunnalle – sen vastikkeeksi että maakunnan asukkaat suorittavat valtiolle samat yleiset

173 PeVL 41/2002 vp, s. 3.

verot kuin valtion muut asukkaat – tasoitusmäärärahana itsehallinnon menojen kattamiseksi 0,45 % valtion edellisen vuoden tilinpäätöksen osoittamista kaikista tuloista (Ahvenanmaan itsehallintolaki 47 §). Tarpeen mukaan valtio avustaa maakuntaa muutenkin taloudellisesti.

Jäsenyys Euroopan unionissa vaikuttaa myös kansalliseen verotusvaltaan. Unionin talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan unionin niin sanotuilla omilla varoilla, toisin sanoen varoilla, jotka kerätään jäsenvaltioilta. Nämä varat koostuvat seuraavista eristä: 1) maataloustuotteiden tuontimaksut ja muusta tuonnista kannettavat tullit, 2) osa arvonnäiveroista, 3) jäsenvaltioilta niiden bruttokansannulon perusteella kannettava maksuosuus, jonka suuruus riippuu siitä, 4) muut tulot. Mainituista lousarvion menojen kattamiseen tarvitaan, ja 4) muut tulot. Mainituista varoista maatalousalan maksut ja tullit ovat kuluttajien suoraan EU:lle suoritettavia maksuja, jotka eivät näy jäsenvaltioiden talousarvioissa. Unionin osuus arvonnäiveroikertymästä on samoin osittain kuluttajilta unionille menevä maksu; se vähennetään heidän liiketoimensa yhteydessä suoritettavasta arvonnäiveroista ja tilitetään yhteisöille.

Bruttokansantuotteen perusteella suorittavalla jäsenvaltion rahoitusosuudella katetaan se rahoitusvaje, joka syntyy, kun EU:n ”varsinainen” omien varojen kertymä vähennetään unionin talousarvion menoista. Tätä rahoitusosuutta voi tosiasiasa pitää unionin jäsenvaltioilta suoraan perimänä jäsenyysverona; oikeudellisesti se ei muistuta valtion sisäisiä veroja. Suomi on jäsenenä nettomaksaja, toisin sanoen se maksaa unionille enemmän kuin saa suorituksia unionin varoista. Vuonna 2009 Suomen nettomaksuosuus oli 544,2 miljoonaa euroa. Maataloustuotteen leikkaukset ja unionin laajentuminen vastaavasti ovat pienentäneet unionin budjetista saatavia maksuosuuksia, joten vuonna 2010 osuus oli 300,2 miljoonaa euroa.

Tuote- ja valmisteverojen sekä tullien osalta Suomen valtio toimii lähinnä unionin teknisenä perintäviranomaisena. Päätöksenteko näistä veroista kuuluu EU:n budjettiorganisaation, unionin neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Sama koskee myös EU:n osuutta arvonnäiveroista. Sitäkin päättävät unionin elimet; jäsenvaltio maksaa sen ennakkona arvioitua määräästä kuukausittain EU:lle.¹²⁴ Verojen määräämistä kuitenkin päättää kukin EU-maa kohdaltaan, sitä ei tee unioni keskitetysti.

124 Liittymisasijan tilanteesta, ks. KM 1994:4 s. 272 ss.

Unionijäsenyys silti vaikuttaa tai voi vaikuttaa kansalliseen verotusvaltaan laajemminkin. EU:n perustamissopimuksissa on erillisiä määräyksiä veronkuksesta ja sen lisäksi syynjärkeellön tyyppisiä säännöksiä, jotka voivat rajoittaa kansallisen verolainsäätäjän liikkuma-alaa. Veroharmonisoinnin keskeinen alue EU:ssa on arvonnäiveroitus: neuvosto voi yksimielisellä päätöksellä, komission ehdotuksesta ja kuultuaan Euroopan parlamenttia, hyväksyä säädöksiä välillisiä veroja koskevan lain-säädännön harmonisoinnista jäsenvaltioissa.¹²⁵ Jos jäsenvaltioita koskeva veroharmonisointi johtaa verokannan alenemiseen, se samalla vaikeuttaa monipuolisen budjettipolitiikan harjoittamista jäsenvaltioissa ja sen kautta jopa perusoikeusoikeusjärjestelmään kuuluvien hyvinvointitoimien toteuttamista.

3.8.3 BUDJETTIVALTA

Hallituspuolueiden eduskuntaryhmien hyväksymä hallitusohjelma (ks. 3.3.2) poliittisena, koko hallituskautta (käytännössä: vaalikautta) koskevana suunnitelmana on viime vuosina tullut aiempaa tärkeämmäksi asiakinäkökulmaksi myös hallituskauden talousarvioiden sisällön määrääjänä. Hallitusohjelmasta riippumatta valtion talousarvio eli budjetti, jonka eduskunta hyväksyy, vaikuttaa itsestään merkittäväällä tavalla julkisten asioiden hoitoon. Suurinta osaa valtiontaloudesta tarkastellaan siinä kokonaisuutena ja siihen otetaan arviot vuotuisesta tulokertymästä ja vuotuiset määrärahat eri tarkoituksiin. Valtion talousarvioon sisällytetään ne menetelmät, joilla myös niiden perustelut (PeL 84.1 §).

Budjetista päättäessään eduskunta asettaa oikeudelliset rajat hallituskautta valtion toimintasuunnitelma. Finanssipoliittisesti siinä on sen ja sen alaisten viranomaisten taloudenhoitolle. Samalla budjetti on kaikkien valtion toimien tärkein järjestäjä. Budjettia käytetään myös yhteiskuntapolitiisena suunnitreluvälimeenä ja talouspolitiisena vaikuttamisen välikappaleena. Valtion talousarviossa ja sen käsitteilyn yhteydessä tehdään yleensä vuoden merkittävimmät yhteiskuntapolitiiset päätökset.

125 Unionissa pääsääntönä ovat enemmistöpäätökset, verotus on siitä poikkeuksena. Neuvoston päätöksentekomenettelystä ks. Juha Raitio, *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat* (Talentum: Helsinki 2010) s. 92–96.

Eduskunnan tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa budjetin sisältöön on kuitenkin sängen rajallinen. Uudet valtiontalouteen merkittävästi vaikuttavat lait ja tällaisten lakien muutokset (niin sanotut budjettilait) hyväksytään samaan aikaan talousarvion käsiteltyä kanssa, ja nämä lait valmistelut talousarvion valmisteluun liittyvää valtiontalouden monivuotista suunnittelua ja hallintoyksikköjen tuloshjausta.¹²⁶

Perustuslaissa vahvistetaan valtion taloudenhoidon pääperiaatteet, jotka samalla turvaavat eduskunnan budjettilait: talousarvion täydellisyys, vuotuisuus, brutto-, tasapaino- ja julkisuusperiaate. Nämä budjettiperiaatteet ovat siten joustavia, että niistä poikkeaminen (mikä voi tapahtua määräehdoin) on jätetty tavallisella lailla säänneltäväksi.

Talousarvion täydellisyys merkitsee, että talousarvion oteraan – tiettyin rajoituksin – varainhoitovuoden kaikki tulot ja menot. Täydellisyttä noudattamalla saadaan valtion eri tarpeet arvioitaviksi samankaltaisesti ja luodaan koko valtiontalouteen yleiskatsauksellisuutta, mikä puolestaan parantaa valtiontalouden hoidon ja finanssipoliittikan edellytyksiä.¹²⁷ Täydellisyydestä poiketaan siinä, että valtion liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain niiltä osin kuin lailla erikseen säädetään (PeL 84.4 §). Lisäksi erinäisiä rahastoja voidaan kokonaan jättää talousarvion ulkopuolelle (PeL 87 §).

Talousarvion vuotuisuus turvaa eduskunnalle säännöllisen mahdollisuuden päättää valtion tuloista ja menoista. Taloudelliset olot muuttuvat nopeasti, eikä talousarvion päättäminen useaksi vuodeksi kerrallaan ole tarkoituksenmukaista. Monivuotisen budjetoinnin perustuslaki sallii vain siten, että toisiinsa liittyviä tuloja ja menoja vastaavat tuloarvot ja määrarahat voidaan ottaa talousarvioon usealta varainhoitovuodelta edellyttäen, että asiasta on säädetty tarkemmin lailla (PeL 84.3 §).

Tulojen ja menojen bruttobudjetoinni antaa eduskunnalle periaatteessa mahdollisuuden vaikuttaa laajastikin valtion tuloihin ja menoihin. Se säilyttää eduskunnan budjettilait periaatteessa täydellisenä ja yksityiskohtaisena sekä helpottaa valtion tulojen ja menojen kokonaisarviointia. Se varmistaa myös valtion tulojen ja menojen täydellisen julkisuuden.

126 Ks. myös PeVL 26/1992 vp.

127 PeVL 18/2000 vp.

Bruttobudjetoinnista voidaan, sen mukaan kuin lailla siitä säädetään, poiketa nettoperiaatteen hyväksi, jos on kyse toisiinsa liittyvistä tuloista ja menoista (PeL 84.1 §). Poikkeamiseen sopivia aloja ovat esimerkiksi valtion harjoittama liiketoiminta ja maksullinen palvelutoiminta.

Valtion omaisuuden ja toiminnan yksityistämässä ovat viime vuosina tärkeinä portaina olleet tietyt toimintaloikon muuttaminen valtion liikelaitokseksi ja liikelaitoksen muuttaminen edelleen valtionenemistöiseksi yhteiseksi. PeL 92 § ei sisällä mitään määräyksiä valtion omaisuuden liikelaitostamisesta (vertaa laki valtion liikelaitoksista 1185/2002). Tämä saattaa johtua siitä, että liikelaitokset eivät ole valtiosta erillisiä subjekteja ja ne kuuluvat – tosin muodollisesti ja hyvin rajoitetusti (PeL 83.4 §) – edelleen valtion budjettilouden piiriin: liikelaitosten budjetointi eli niiden tulot ja menot pääsääntöisesti jätetään valtion talousarvion ulkopuolelle (laki valtion talousarviosta, 4 §). Oikeudellinen napanuora valtion näkyvyydelle, että valtio vastaa liikelaitoksen sitoumuksista, ellei laitos kykene itse vastaamaan niistä (laki valtion liikelaitoksista, 6 §).

Valtion talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrarahat (tasapainoperiaate, PeL 84.2 §). Periaatetta on lievennetty siten, että määrärahoja katettaessa voidaan ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä, sen mukaan kuin lailla säädetään. Valtion talousarvio julkaistaan kokonaisuudessaan Suomen säädoskokoelmassa (julkisuusperiaate, PeL 83.1 §). Taulukko-osan lisäksi julkaistaan tuloarvioiden ja määrärahojen perustelut eduskunnan päättämässä muodossa. Julkaistaviksi tulevat myös eduskunnan myöntämät valtuudet sekä eduskunnan talousarvioissa tekemät muut kuin määrärahapäätökset (esimerkiksi liikelaitosten palvelu- ja muut toimintatavoitteet).

Talousarvioesityksen valmistelusta ei ole perustuslakirason säännöksiä, eikä perustuslaki edellyttä sitä edes lailla säädettäväksi. Perustuslain 7 luvun valtiontaloudenhoitoa koskevia säännöksiä konkretisoivat laki (423/1988) ja asetus valtion talousarviosta (1243/1992). Valtioneuvoston valmistelulta voidaan oikeudellisesti perustaa siihen, että valtion talousarvio tulee eduskunnan käsiteltäväksi ja hyväksyttäväksi valtioneuvoston esityksellä (PeL 83.2 §). Todellisuudessa valmistelu tapahtuu valtiovaraministeriön ohjauksen alaisena ensin eri hallinnonhaaroissa, sen jälkeen eri ministeriöissä ja lopuksi valtiovaraministeriössä, jossa laaditaan alustava talousarvioehdotus ministeriön käsiteltäväksi. Tässä valmistelun vaiheessa

luissa, että eduskunta voisi asettaa tulosohjaukseen kuuluvia tavoitteita siltä osin, kuin ne pysyvät määrärahopäätökselle asetetun vakiintuneen tulkinnan rajoissa.¹²¹ Käytäntö johti kuitenkin siihen, että eduskunta pelkästään myöntänee tulosohjausjärjestelmää hyväksymällä valtion talousarvion tilivirastojen niin sanotut toimintamäärärahat kaksivuotuisina siirtomäärärahoina, erittelemättöminä suurina määrärahakokonaisuuksina.

Talousarviossa eduskunta arvioi tulojen kertymät ja myöntää määrärahat eri tarkoituksiin. Talousarvio ei ole laki eikä klassisessa mielessä sisältä oikeussääntöjä. Tuloarviot eivät ole oikeudellisesti sitovia, koska tulojen oikeusperusta ei ole talousarviossa vaan eriasteisesti säädöksissä, läänin verolaeissa. Määrärahoista taas valtaosa perustuu menoja sitoviin säädöksiin. Täydellisyysperiaatteen mukaan säädöksiin sidonut menot on otettava talousarvioon, jolloin asianomaiset määrärahat sisältävät arvion aiheutuvista menoista. Siltä osin kuin määrärahat eivät ole säädöksiin sidottuja, ne ovat eduskunnan vapaassa harkinnassa. Lähinnä vain tältä osin eduskunnalla on todellista, sisällöllistä budjettivaltaa. Niin menoja säädöksiin sidottaessa kuin päätettäessä budjetin vapaasta ainesosasta on otettava huomioon, paitsi muuta, perusoikeussäännöstö ja erityisesti siihen sisältyvät hyvinvointioikeudet (ks. 5.3.4).

Määrärahopäätökset (numerotaulu & perustelut) sisältävät hallitukselle *valtuuden* käyttää määrärahoja asianomaisiin tarkoituksiin. Sen ohella – ajatellen lähinnä talousarvion niin sanottua vapaata ainesosaa – lienee perusteltua katsoa, että määrärahopäätökseen sisältyy eräin ehdoin oikeudellinen *velvollisuuskin*. Talousarvion soveltajan on määrärahan käytöstä päättäessään pyrittävä eduskunnan talousarvion perusteluissa määrärahalle osoittaman tavoitteen saavuttamiseen, jos eduskunnan tätä tarkoittava tahto on perusteluissa selvästi ilmaistu. Mutta jos tavoite voidaan saavuttaa suunniteltua pienemmin kuluin, valtioneuvostolla on valtuus ja kenties velvollisuuskkin jättää määräraha tilanteen mukaan osittain tai kokonaan käyttämättä. Norminluontoisten määräyksien joukko syntyy myös eduskunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä hyväksymistä valtion liikelaitosten keskeisistä palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista (PeL 84.3 §).

¹²¹ HE 262/1990 vp., s. 30/II.

tosiasiallista budjettivaltaa siirtyy runsaasti valtiovarainministeriöön, erityisesti sen johtavien virkamiesten käytettäväksi. Muodollisesti koko valtioneuvosto ottaa talousarvioesityksestä poliittisen vastuun.

Toiminta- ja taloussuunnittelusta (TTS) tuli viimeistään 1980-luvulla merkittävä valtion budjetin sisältöön vaikuttava tekijä, tehokas väline eduskunnan budjettivallan ennakoimisessa sitomisessa. Kun tililaki korvattiin vuoden 1988 talousarviolaille, jälkimmäisessä säädettiin, että virastojen ja laitosten oli suunniteltava toimintaansa usean vuoden aikavälillä.¹²⁸ Tähän katsomatta valtiontaloutta koskeva uudistettu perustuslakitasoinen sääntely (1991) hyväksyttiin lähes kokonaan ilman suunnittelua koskevia määräyksiä. Ainoa perustuslain otettu, suunnittelun liittyvä säännös koski julkisen talouden monivuotisen suunnitelman sisältävää selontekoa tai tiedonantoa, jonka valtioneuvosto voisi antaa eduskunnalle. Velvoitetta tällaisen suunnitelman esittämiseen eduskunnalle perustuslaki ei asettanut. Mahdollisuus avattiin, mutta sitä ei käytetty, eikä eduskunta saanut otetta suunnittelujärjestelmään. Vuoden 2000 perustuslaki ei muuttanut tätä oikeustilaa.¹²⁹

Rinnan valtiontalouden monivuotisen suunnittelun kanssa kehittyi 1990-luvulta lähtien hallintoyksikköjen *tulosohjaus* eli yksikköjen ja toimintojen ohjaaminen suoritteiden ja niiden vaikutusten avulla. Järjestelmän säädöspohja on asetuksentasoinen.¹³⁰ Tulosohjaus aloitettiin valtion liikelaitosten perustamisen yhteydessä ja ulotettiin sen jälkeen myös budjettiperusteisiin virastoihin ja laitoksiin. Niille siirrettiin vastaavasti toimintansa tulokellisuudesta ja samalla annettiin niille entistä laajemmat mahdollisuudet kohdentaa toimintaansa ja myöhentää määrärahojensa käyttöä.

Tulosohjauksen päämalleja ovat *kehitysbudjetointi* ja *taloussopimus*. Edellisessä mallissa virastolle tai laitokselle osoitetaan määräraha, mutta määrärahan käyttö ja sen tarkoitus jätetään viraston tai laitoksen itsensä päättäväksi. Jälkimmäisessä poliittinen päättäjä ja virasto tai laitos sopivat määrärahasta ja sillä aikaansaavasta suoritteesta. Tulosohjauksen johto on ollut valtioneuvoston ja sen ministeriöiden asiana. Hallitus tosin esitti vuoden 1990 valtiontaloussäännöstöä koskevan ehdotuksen peruste-

¹²⁸ L 1988/423, 12 §. Ks. myös A valtion talousarviosta (1992/1243) 2 luku.

¹²⁹ Ks. tosin VNT 1/2000 (budjettikehyksissä pysyminen).

¹³⁰ A valtion talousarviosta (1992/1243) 3 luku.

Määrärahapäätösten ehdottomuuden aste vaihtelee. Se ilmaistaan määrärahatyyppin merkinnällä tai talousarvioon otetulla osoituksella. Jos määräraha on merkitty arvio määrärahaksi, sen saa ylittää, ja jos se on siirtomääräraha, sen saa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen. Kiinteää määrärahaa ja siirtomäärärahaa ei saa ylittää eikä kiinteää määrärahaa siirtää, ellei sitä ole lailla sallittu (PeL 85 §). Määrärahaa ei saa siirtää talousarvion kohdasta toiseen, ellei sitä ole talousarviossa sallittu. Lailla voidaan kuitenkin sallia määrärahan siirtäminen sellaiseen kohtaan, johon sen käyttötarkoitus läheisesti liittyy (PeL 85.2 §). Talousarviossa voidaan antaa määrällään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu valtuutus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin (PeL 85.3 §).

Talousarviota voidaan tasapainottaa, päitsi verotuloilla, myös edellisen lainanomolla. Lainanoton tulee aina perustua eduskunnan suostumukseen, josta tulee ilmetä uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä (PeL 82.1 §). Suostumus voi siten koskea uusien valtionlainojen määrää eli bruttomääräistä lainanottoa taikka ainoastaan valtionvelan enimmäismäärää, jolloin lainanottovaltuutus on nettomääräinen. Valtuudet voidaan antaa myös varainhoitovuotta lyhyemmäksi tai pitemmäksi ajaksi. Lainanottovaltuudet eduskunta voi myöntää talousarviossa tai erillisellä päätöksellä.

Jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta, perustuslaki sallii annettavan eduskunnalle esityksen lisätalousarviksi (PeL 86 §). Valtionneuvosto voi myös peruuttaa talousarvioesityksen tai täydentää sitä, siten kuin edellä lainsäädäntövaltaa käsitellessä kerrottiin lakiesityksistä (edellä s. 233). Eduskunnalla puolestaan on valta muuttaa hallituksen esittämää budjettia ja sen perusteluita. Kokonaan uusi ja hallituksen talousarvioesitykseen sisällytymätön määräraha saadaan talousarvioon ottaa vain, jos siitä on eduskunnassa tehty talousarviolaitte (PeL 83.3 §). Esitykseen merkittävät tuloarvioita sekä määrärahoja voidaan vähentää tai suurentaa ilman edustaja-aloitetta eduskunnan tekemällä päätöksellä. Täysin uunissa eduskunta hyväksyy talousarvion - toisin kuin lain - yhdessä ainoassa käsitellyssä.

Talousarvion sovellettavaksi tuleminen ei edellytä tasavallan presidentin vahvistusta. Talousarvion toimeenpanemiseksi ja taloushallinnon järjestämiseksi tarpeellisia säännöksiä voidaan antaa valtionneuvoston asetuksella (laki valtion talousarviosta 10 b §).

Valtion talousarvio tulee tyydyttämään oikeaksi heti, kun se on julkaistu. Talousarvion täytäntöpanoa eli soveltamista perustuslaki ei nimennäisesti osoita millekään taholle. Soveltamisen voi siltä osin, kuin sitä ei ole lailla tai asetuksella annettu yleisiä säännöksiä, karsoa kuuluvan valtioneuvoston yleiseen toimivaltaan (PeL 65 §). Siitä taas, missä määrin valtioneuvoston tehtäväksi annetut soveltamispäätökset on jätettävä yleisluonnolle ja missä määrin ne voidaan antaa ministeriölle, on noudatettava PeL 67 §:n yleistä sääntöä (ks. edellä s. 203-204). Keskeisiä orgaanien ja talousarvion soveltamisessa ovat valtioneuvoston yleisistunnon ohella valtioneuvoston raha-asianvaliokunta, valtiovarainministeriö ja muut ministeriöt.

3.8.4 TALOUSARVION ULKOPUOLISET RAHASTOT

Talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen suoravuudesta on käyty keskustelua usean vuosikymmenen ajan. Hallitusmuodon vuonna 1991 toteutetulla osittaisuudistuksella poistettiin siihenastinen mahdollisuus perustaa lailla rahastoja muita kuin valtion vuotuisia tarpeita varten. Eri-alaisten hankkeiden pitkäjänteiseen rahoittamiseen, mihin siihen saakka oli käytetty budjetin ulkopuolista rahastoa, oli tämän jälkeen määrää pyrkivää eduskunnan budjettivaltaa aikaisempaa paremmin säilyttävillä meneteltyillä, kuten nettobudjetoimilla ja monivuotisella budjetoimilla.¹³²

Osaisuudistuksen hyväksymisen aikaan toiminnassa olevia neljätoista rahastoa ei kylläkään lakkautettu, mutta uusia oli mahdollista perustaa vain poikkeuslailla, ja vanhojen laajentaminen tavallisella lailla tuli merkittävien rajoitusten alaiseksi. Kun hallitus tätä muutosta esitti ja eduskunta sen vuoden 1991 helmikuussa hyväksyi, päätöksentekoa asiasta ei estänyt se seikka, että rahastoihin turvaautumisessa oli aiivan noiden toimien alla tapahtunut tärkeä käänne. Rahastojen valtiontaloudellinen merkitys oli huomattavasti lisääntynyt, kun vähän ennen perustuslain osittaisuudistuksen käynnistymistä oli vuonna 1989 perustettu sekä asun-olojen kehittämISRahasto että valtion eläkerahasto, edellinen poikkeuslailla¹³³ ja jälkimmäinen - pitkän aikavälin eläkemenoja tasaavana - tavallisella lailla.¹³⁴

¹³² HE 262/1990 vp., s. 46/II.

¹³³ L valtion asunorahastoista (1989/1144).

¹³⁴ L valtion eläkerahastoista (1989/1372).

Rahastojen perustamisen kieltäminen vuonna 1991 pohjasi virheelliseen tilannearviointiin.¹³⁵ Kohta tämän jälkeen perustettiin poikkeuslailla pankkitoiminnan turvaamiseksi valtion vakusrahasto.¹³⁶ Sen kautta kanavoitiin julkisena pankkitukena budjettivaroja noin 50 mrd markkaa (noin 8 mrd euroa). Suuren perustuslakiuudistuksen aikaan vuonna 2000 budjetin ulkopuolisten rahastojen kokonaisvolyyymi oli noin 11 % talousarvion loppusummasta.

Vuodesta 2000 talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen tuli taas sallituksi. Vaikka rahastot merkitsivät poikkeusta talousarvion täydellisyyperiaatteesta, niiden etuina pidetään toiminnan itsenäisyyttä, varainkäytön joustavuutta sekä mahdollisuutta sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa.

Talousarvion ulkopuolinen rahasto voidaan perustaa eduskunnan kahden kolmasosan enemmistöllä hyväksymällä lailla, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä vaatii (PeL 87 §). Edellytyksenä on, että budjettisääntelyn keinot (netto budjetointi, monivuotinen budjetointi, arvio- tai siirtomäärärahat) eivät hyvin sovellu sen tehtävän hoitamiseen, mitä varten rahasto haluttaisiin perustaa. Näin on laita esimerkiksi silloin, kun tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa (esimerkiksi öljysuojarahasto).¹³⁷ Myös huomattavien rahamäärien kerääminen tuleviin, ennakoitavissa oleviin tarpeisiin saattaa edellyttää rahastointia (esimerkiksi valtion eläkerahasto).¹³⁸ Eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi rahastojen perustamiseen tulee kuitenkin suhtautua pidättyvästi.¹³⁹ Jos kuitenkin päädytään rahaston perustamiseen, erilaisin lailla säädetyin järjestelyin on korvattavissa perustamisesta aiheutuva eduskunnan budjettivallan rajoitus. Rahastosta maksettavat menot voidaan määrittää tyhjentyvästi lailla, rahastolta voidaan kieltää itsenäinen lainanotto ja rahaston tuloja voidaan ohjata valtion talousarvion kautta.

135 Arvo Myllymäki, *Finanssiallinto-oikeus* (WSLT: Helsinki 2000) s. 119.

136 L valtion vakusrahastosta (1992/379).

137 Öljysuojarahasto on ympäristöministeriön hoidossa oleva valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, josta säädetään laissa öljysuojarahastosta (1406/2004).

138 Valtion eläkerahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, josta säädetään laissa (1297/2006). Rahaston toiminnan ohjaus ja valvonta kuuluvat valtiotoverainministeriölle (2 §).

139 HE 1/1998 vp., s. 139.

Vuoden 2000 perustuslain voimaantulon aikaan toimineet rahastot – kuten edellä mainitut valtion eläkerahasto ja öljysuojarahasto – jatkoivat edelleen toimintaansa vanhaan tapaan. Uuden rahaston perustamista koskevien edellytysten tulee kuitenkin täytyä, kun olennaisesti laajennetaan vanhojen rahastojen varoja tai käyttöä tarkoitusta (PeL 87 §). Se merkitsee muun muassa, että laajentamista koskeva laki on hyväksyttävä kahden kolmanneksen enemmistöllä annetuista äänistä.

3.8.5 VALTION OMISTUKSET

Valtion omistuksia koskeva PeL 92 § sisältää vain niukkoja, hallinnollis-teknišluontoisia säännöksiä ensi sijassa valtion kiinteän omaisuuden luovuttamisesta ja luopumisesta valtion määräysvallasta yhtiossa. Valtion omistuksilla on ollut ja on ehkä edelleenkin yhteiskunnallinen luonne lähinnä *talouspoliittisena välineenä* ja keinona PeL 1.2 §:n ilmaiseaman *sosiaalisen periaatteen* ja perusoikeussäännöstöön kuuluvien *hyvinvointioikeuksien* toteuttamisessa. Tähän yhteiskunnalliseen luonteeseen ei tosin näy suoraa viittausta PeL 92 §:ssä eikä sen säätämisperusteissa. Väliillisesti tämä näkökohta on ehkä ollut vaikuttamassa siihen, että lailla on säädettävä, missä tapauksissa kiinteän omaisuuden luovuttamiseen tai valtion määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Asiaa ei siis ole tarkoitettu kaikissa tapauksissa suoraan jättää pelkästään valtioneuvoston harkinnan varaan.

Eduskunnan yksittäistapauksellinen suostumus vaaditaan merkittävässä maomaisuuden luovutuksissa. Valtion määräysvallasta luopumiseen on säätämisperustelujen mukaan eduskunnan suostumus pääsääntöisesti hankittava, mutta suostumusta, jos se koskee yksittäistä luovutusta, ei tarvitse antaa lain muodossa.¹⁴⁰

3.8.6 VALTIONTALOUTTA KOSKEVA VALVONTAVALTA

Valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista koskeva valvonta eli finanssivalvonta voidaan jakaa sisäiseen ja julkioiseen valvontaan. Sisäistä valvontaa harjoittaa valtion talousarviota soveltava hallintoko-

140 HE 1/1998 vp., s. 143.

neisto itse, lähinnä eri tilivirastoissaan. Valtiontalouden ulkoisessa valvonnessa vallitsi vuodesta 1919 lukien kaksijakoisuus: finanssivalvonta jakautui eduskunnan yhteydessä toimiinaan valtiontilintarkastukseen ja hallituksen alaisen valtioneuvoston tarkastusviraston harjoittamaan valvontaan. Tarkastusviraston asema hallituksen alaisuudessa palautui erinäisiin jo 1800-luvun alussa päätettyihin järjestelyihin.

Vuodesta 2003 lähtien valvontajärjestelmään on kuulunut myös valtiovarainministeriön hoitama valtiovarain controller-toiminto valtion talouden ja toiminnan ohjauksen ja raportointijärjestelmän laadun ja tiivelvollisuuden varmistamista ja kehittämistä varten (laki valtion talousarviosta 24e-h §). Uusi instituutio täydentää valvonnan kokonaisjärjestelmää.

Hallitusmuodon 6. luvun uudistus (1991) sivuutti erinäisiä suuren luokan valtiotarkastusjärjestelmän, kuten kysymyksen finanssivalvonnan dualisista ja tarkastusviraston kytkeytyneistä valtiovarainministeriöön. Perustuslaki 2000 -komitea pyrki ratkaisemaan ongelman parlamentaarisen valvonnan hyväksi ehdottamalla, että valtiontalouden tarkastusvirasto sijoitettaisiin "eduskunnan yhteyteen". Esitys toteutui sittemmin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii riippumattomana organaationa eduskunnan yhteydessä tehtävään tarkastaa valtion taloudenhoitoa laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista (PeL 90 §; laki 676/2000). Viraston toiminnassa pyritään varmistamaan eduskunnan tahdon oikea välittyminen valtion varainkäyttöön.

Tarkastusviraston valvonta kohdistuu ensi sijassa valtion viranomaisiin, laitoksiin, liikelaitoksiin, liikelaitoskonserneihin ja valtion rahastoihin. Sen ohella virasto valvoo muun muassa valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä sen selvittämiseksi, miten valtion omistajaohjausta ja osakasvaltaa käytetään. Myös valtiolta varoja tai muuta taloudellista tukea tai etua saaneiden kuntien, kuntayhtymien, säätiöiden sekä muiden yhteisöjen ja oikeushenkilöiden sekä yksityisten henkilöiden varankäytön oikeellisuutta valvotaan sen selvittämiseksi, ovatko varojen tai taloudellisen tuen saamiseksi annetut tiedot oikeat ja onko myönnyttämissä määrättyjä ehtoja noudatettu. Eduskunnan taloudenhoito, eduskunnan vastattavana olevat rahastot, Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos jäävät toisaalta tarkastusviraston toimipiiriin ulkopuolelle.

Perustuslain mainitsema tarkastusvaliokunta on vuonna 2007 perustettu elin, joka luotiin yhdistämällä aiemmat valtiontilintarkastajien

tehtävät sekä valtionvarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaariset tarkastustehtävät. Valiokunta käsittelee muun muassa eduskunnalle annettavat valtion tilinpäätöskertomuksen, valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen toiminnastaan ja eduskunnan tilintarkastajien tilintarkastuskertomukset. Valiokunnalla on myös oikeus ottaa käsiteltäväkseen muu toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö eduskunnan täysistunnolle.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on kummallakin oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta kaikki tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

3.8.7 RAHA- JA VALUUTTAPOLITIIKAN HOITAMINEN

Raha- ja valuuttapolitiittinen päätöksenteko siirtyi käytännöllisesti katsoen kokonaan kansallisiin organeille ylikansallisille, sen jälkeen kun Euroopan rahaliiton kolmas vaihe tuli voimaan 1.1.1999 ja kolmanteen vaiheeseen osallistuvien valtioiden valuuttojen ja euron kurssit kiinnitettiin peruuttamattomasti toisiinsa. Euro korvasi kansalliset rahat kokonaan vuonna 2002. Rahaliittoon kuuluu vuoden 2011 alusta alkaen 17 valtiota.

Euroopan keskuspankkijärjestelmä (EKP) koostuu Euroopan keskuspankista (EKP) ja kansallisista keskuspankeista. EKP:n neuvostossa kulukin jäsenellä on yksi ääni.

Rahaliiton nykyisessä vaiheessa EKP:n neuvosto vahvistaa perustamissopimusten puitteissa rahapolitiikan tavoitteet, ja EKP:n johtokunta toimii täytäntöönpanevana organaationa näiden tavoitteiden mukaisesti. Sitä vastoin euroalueen valuuttakurssipolitiikka suhteessa yhteisen valuutan ulkopuolisiin valtioihin kuuluu lähinnä Euroopan unionin neuvoston toimivaltaan.

Oikeudellisesti Suomen Pankki on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos (1 § laki Suomen Pankista 213/1998). Pankki ei ole enää pelkästään kansallinen laitos, vaan osa Euroopan keskuspankkijärjestelmää, jonka avulla hallinnoidaan eurovaluutan käyttöä. Suomen Pankilla on, kuten muillakin euroalueen kansallisilla keskuspankeilla, sekä Suomeen että eurojärjestelmään liittyviä tehtäviä. Säännökset, jotka koskevat Suomen Pankin siirtymistä osaksi Euroopan keskuspankkijärjestelmää (EKP) ja

kansallisen rahalainsäädännön muuttamista tulivat voimaan Suomen liittyyssä euroalueeseen vuoden 1999 tammikuusta.

Suomen Pankki toimii Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännössä määrättyllä tavalla osana *Euroopan keskuspankkijärjestelmä*. Tähän liittyy määräysuhde, joka tekee Suomen Pankista oikeastaan enemmän eurooppalaisen kuin suomalaisen pankin, koska hoitaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtäviä Suomen Pankin tulee toimia Euroopan keskuspankin suuntaviivojen ja ohjeiden mukaisesti. Suomen Pankin ensisijaiseksi tehtäväksi ja tavoitteeksi määrittyy, perustamissopimuksen mukaan, hintavakauden ylläpito. Lisäksi sen on tuettava muidenkin talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista. Suomen Pankilla on edustaja EKP:n neuvostossa.¹⁴¹

Suomen Pankin omia toimielimiä ovat eduskunnan valitsema pankkivaltuusto ja johtokunta. Johtokunnalla on yleistoimivalta pankin tehtävien hoitamisessa. Pankkivaltuusto valvoo pankin hallintoa ja toimintaa. Vuonna 2009 voimaan tulleen muutoksen mukaan tasavallan presidentti nimittää johtokunnan puheenjohtajan seitsemän vuoden toimikaudeksi. Muut jäsenet nimittää pankkivaltuusto viiden vuoden toimikaudeksi.

Perustuslain mukaan. (PeL 91.1 §) Suomen Pankki toimii ”eduskunnan takuulla ja hoidossa”. Säännös ei ole oikeudellisesti tehokas eikä so-
poinnussa valtiosääntöodellisuuden kanssa: se ei vastaa sitä oikeustilaa minkä Suomen liittymisen talous- ja rahaliittoon on tuottanut.

¹⁴¹ Euroopan keskuspankista osana EU-järjestelmää ks. Juha Raitio, *Eurooppaoikeus ja sääntäjä* (Talentum: Helsinki 2010) s. 127–129.

Myyliymäki, Arvo, *Finanssihalinto-oikeus*. WSOY: Helsinki 2007.

Myrsky, Matti, *Valtiontalousoikeus*. Talentum: Helsinki 2010.

Sälminen, Janne, *Kansallinen keskuspankki Euroopan keskuspankkijärjestelmässä*. *Lakimies* (2000) s. 902–972.

Salmi, Janne, *Suomen pankin johtokunnan jäsenen nimitäminen*. *Lakimies* (2001) s. 483–501.

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

Tuori, Kaarlo, *Budjetti, laki ja suunnitelma*. Valtiovarainministeriö: Helsinki 1985.

Vesanen, Tauno, *Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta*. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki: 1965.

Wacker, Jari, *Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan*. Tampereen yliopisto: Tampere 2009.