

Avoin yliopisto Johdatus oikeustieteeseen

Valtiosääntöoikeus Ilona Nieminen 21.8.2015

Valtiosääntö ja valtiosääntöoikeus

Valtiosääntöoikeudessa käsitellään perinteisesti valtiota, yhtäältä valtion toimivallanjakoa ja toisaalta valtion perusarvoja ilmentäviä perusoikeuksia. Kyse on esimerkiksi lainsäädännön, tuomiovallan ja hallinnon järjestämisestä. Perusoikeudet kuten sananvapaus tai oikeus välttämättömään toimentuloon antavat suojaa yksilöille julkisen vallan käyttöä tai joissain tapauksissa myös toisia yksityisiä henkilöitä vastaan, ja voivat myös velvoittaa julkista valtaa ryhtymään oikeuksia suojaaviin ja takaaviin toimiin.

Suomessa valtiosäännöllä voidaan tarkoittaa suppeassa mielessä Suomen perustuslakia (731/1999), kun taas valtiosääntö laajassa mielessä sisältää myös muita säännöksiä.¹ Tarkastelu ei rajoitu myöskään ainoastaan valtioon, vaan sisältää myös esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon. Suomen kuuluminen Euroopan unioniin ja Suomen kansainväliset velvoitteet ovat myös vaikuttaneet valtiosääntöoikeuden tarkastelun alaan. Suomalaisen oikeuskulttuurin on nähty yleisesti eurooppalaistuneen ja valtiosääntöistyneen.²

Valtiosääntöoikeuden oikeudenalana muodostaa paitsi valtiosääntönormisto myös sen soveltamiskäytäntö ja lainoppi, jotka ovat jatkuvasti vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on merkittävässä asemassa perustuslain tulkitsijana. Myös tuomioistuimet voivat nykyisin joutua arvioimaan lain säännöksen ristiriitaa perustuslain kanssa konkreettisissa soveltamistilanteissa, mutta Suomessa ei, joidenkin muiden valtioiden tapaan, ole erillistä valtiosääntötuomioistuinta.³

Jaottelussa julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen valtiosääntöoikeus sijoittuu julkisoikeuden alaan, joskin jaottelu on menettänyt myös tarkkarajaisuuttaan. Valtiosääntöoikeudelle läheisinä oikeudenaloina voi mainita erityisesti julkisoikeuteen perinteisesti luetut kansainvälisen oikeuden ja hallinto-oikeuden. Hieman yleistäen voi sanoa, että siinä missä valtiosääntöoikeus käsittelee pääasiallisesti toimivallanjakoa valtion sisällä toimijoiden kuten vaikkapa eduskunnan ja presidentin välillä, kansainvälinen oikeus tarkastelee

¹ Ilkka Saraviita, *Perustuslaki*, Talentum, Helsinki, 2011, s. 31; Antero Jyränki ja Jaakko Husa, *Valtiosääntöoikeus*, Lakimiesliiton kustannus, Kariston Kirjapaino Oy, Hämeenlinna 2012, s. 68-69.

² Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro (toim.), *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen – Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen*, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 23, Hansaprint Oy, Vantaa, 2012, s. 8. lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 23, Vantaa 2012.

³ Jyränki ja Husa 2011.

valtioiden ja muiden kansainvälisen oikeuden subjektien keskinäistä oikeutta. Valtiosääntöön perustuvat perusoikeudet ja kansainväliseen oikeuteen perustuvat ihmisoikeudet ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa ja esimerkiksi Euroopan neuvoston piirissä laadittu Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa minimitason Suomen perusoikeuksien suojalle.⁴ Suomen perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan sekä perus- että ihmisoikeuksien toteutumisen.

Vaikka Euroopan unionilla ei muodollisesti ole omaa perustuslakia eikä unionia voida rinnastaa valtioon, voidaan Euroopan unionin katsoa myös valtiosääntöistyneen, konstitutionaalisoituneen. Sen toiminta perustuu jäsenvaltioiden solmimille unionin perussopimuksille, joissa määritellään muun muassa unionin toimielinten valtuuksia ja menettelyä unionin oikeutta säädettäessä. Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeudellistaminen on vahvistanut myös unionin perusoikeusulottuvuutta.⁵

Suomen perustuslaki

Suomen perustuslaki (731/1999) on ollut voimassa 1.3.2000 lähtien. Se korvasi neljä aiempaa perustuslakia, jotka olivat vuoden 1919 Suomen hallitusmuoto, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys, vuoden 1922 niin sanottu ministerivastuulaki sekä valtakunnaoikeudesta annettu laki. Uudistuksen päätavoitteina olivat Suomen perustuslakien ajantasaistaminen ja yhtenäistäminen säilyttäen samalla Suomen valtiosääntöiset perusteet kuten esimerkiksi tasavaltaisen valtiomuodon, ihmisarvon loukkaamattomuuden ja kansanvaltaisuuden. Uudella perustuslailla vahvistettiin parlamentaristisia piirteitä.⁶ Perustuslain osamuutokset oli aloitettu jo aiemmin ja erityisesti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa laadittu perusoikeusluettelo siirrettiin uuteen perustuslakiin. Perustuslakiin on sittemmin tehty osamuutoksia kuten Euroopan unionin jäsenyyden kirjaus perustuslain 1 §:än (1112/2011).

Perustuslain ensimmäisessä luvussa säädetään valtiojärjestyksen perusteista kuten Suomen valtiosäännöstä, kansanvaltaisuudesta ja oikeusvaltioperiaatteesta, valtiollisten tehtävien jaosta ja parlamentarismista, valtakunnan alueesta ja Suomen kansalaisuudesta. Toinen luku kattaa perusoikeudet ja seuraavissa luvuissa säädetään tarkemmin ylinten valtioneuvoston tehtävistä, toiminnasta ja valinnasta, sekä lainsäädännöstä, valtionaloudesta, kansainvälisistä suhteista, lainkäytöstä, laillisuusvalvonnasta, hallinnon järjestämisestä ja itsehallinnosta sekä maanpuolustuksesta. Valtiosääntöön laajassa mielessä kuuluu perustuslain lisäksi muitakin yksityiskohtaisempia säännöksiä, jotka voivat sisältyä esimerkiksi lakeihin tai asetuksiin.

⁴ Tuomas Ojanen, *Perusoikeusjuridiikka*, Oikeustieteellinen tiedekunta, Forum Iuris, Unigrafia Oy, 2015, s. 80.

⁵ Tuomas Ojanen, *EU-oikeuden perusteita*, Edita, Helsinki, 2010, s. 132.

⁶ HE 309/1993 vp.

Perustuslain säätäminen eroaa tavallisesta lainsäätämisestä, mikä heijastelee perustuslain korkeaa asemaa hierarkisesti oikeusjärjestyksen korkeimpana säädöksenä. Perustuslain on tarkoitus jossain määrin jännitteisesti yhtäältä ilmentää kansantahtoa ja toisaalta rajoittaa lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttöä. Tämä rajoittaminen ilmenee käytännössä esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan suorittaman perustuslainmukaisuuden arvioinnissa lainsäädännön yhteydessä.

Suomen valtiosäännön peruseriaatteen

Suomen perustuslain ensimmäinen luku sisältää säännökset Suomen valtiosäännön peruseriaatteen, joita voidaan kutsua myös valtiosääntöisiksi perusratkaisuiksi.⁷ Peruseriaatteen sisältö määrittyy paitsi perustuslain ensimmäisen luvun myös perustuslain muiden lukujen kautta. Periaatteen ovat toisiinsa kytkeytyneitä, eikä niitä voi lähtökohtaisesti asettaa etusijajärjestykseen, joskin ihmisarvon loukkaamattomuuden ja valtiosäännön demokraattisten perusteiden on katsottu saavan etusijaa.⁸

Tasavaltaisuus vahvistetaan Suomen valtiomuodoksi perustuslain 1.1 §:ssä erotuksena monarkiasta. *Suvereenisuudella* tarkoitetaan yhtäältä valtion korkeinta vallan käyttämistä valtion sisäpuolella ja toisaalta vallan käyttämistä toimimalla kansainvälisissä suhteissa. Suvereenisuuteen on vaikuttanut sitoutuminen kansainvälisiin sopimuksiin ja erityisesti Euroopan unioniin. Perustuslain 1.3 §:n mukaan *kansainvälisyysperiaatetta* ilmentäen ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi” ja *unionijäsenyys perusratkaisuna* on kirjattu samaan momenttiin: ”Suomi on Euroopan unionin jäsen”.

Suvereenisuus kuuluu perustuslain 2 §:n ilmentämällä tavalla kansalle, jota edustaa eduskunta, puhutaan *kansansuvereenisuudesta* ja samalla *edustuksellisesta demokratiasta* unohtamatta yksilön toimintamahdollisuuksia: ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristöstä kehittämiseen”. Pykälä ilmentää myös eduskunnan ensisijaisuuden periaatteen. Eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan ja budjettivallan lisäksi valtion perustehtävät on jaettu *vallanjakoperiaatteen* mukaisesti hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan. *Parlamentarismin periaatteen* mukaisesti valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tuomiovalta eli lainkäyttövalta on rajattu *tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen* mukaisesti riippumattomille tuomioistuimille. Riippumattomuuden tulee olla paitsi yksittäistapauksellista myös rakenteellista.

Vallankäyttöä rajoittavat erityisesti *oikeusvaltioperiaate* ja perusoikeudet. Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Lainalaisuus

⁷ Jyränki ja Husa 2011, s. 112.

⁸ Jyränki ja Husa 2011, s. 113-114.

ulottuu myös muihin kuin julkista valtaa käyttäviin henkilöihin.⁹ Perustuslain 1.2 §:n mukaisesti ”Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapaudet ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa”. Momentissa säädetään ensinnäkin *ihmisarvon loukkaamattomuudesta*, joka yhtäältä täydentää perusoikeussäännöksiä ja toisaalta ilmaisee perustavanlaatuisen oikeuksien perustan.¹⁰ Momentissa ilmenee myös ”*liberaalinen periaate, sosiaalinen periaate*”¹¹ eli yhtäältä vapausoikeuksien ja toisaalta hyvinvointioikeuksien turvaaminen valtiosäännössä.

Valtion jakamattomuuden periaatteesta säädetään perustuslain 4 §:ssä ”Suomen alue on jakamaton. Valtakunnan rajoja ei voida muuttaa ilman eduskunnan suostumusta.” Valtion rajoja määrittää kansainvälinen oikeus. Suomi ilmentää lisäksi *yhtenäisvaltiollisuus* joistakin liittovaltion piirteistä huolimatta.¹²

Suomen kansan määrittelyyn liittyen *kansalaisuudesta* säädetään perustuslain 5 §:ssä ja ainoastaan kansalaisille kuuluvasta vaalioikeudesta valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä puolestaan perustuslain 14 §:ssä. Kansalaiselle kuuluu lisäksi ehdoton oikeus tulla maahan ja pysyä maassa perustuslain 9.3 §:n mukaisesti. Huomattavaa on, että perustuslain takaamat perusoikeudet suojaavat harvoja poikkeuksia lukuunottamatta myös ei-kansalaisia.

Perus- ja ihmisoikeudet

Perus- ja ihmisoikeuksilla tarkoitetaan Suomessa yhtäältä perustuslaeissa suojattuja perusoikeuksia ja toisaalta kansainvälisessä oikeudessa suojattuja ihmisoikeuksia. Suomen perusarvoja ilmentävä perussuhteussäännöstö uudistettiin vuonna 1995 ja sen sisältö otettiin vuonna 2000 uuden perustuslain 2 lukuun. Suomi kuuluu lukuisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, jotka on Suomen perinteisesti dualistista, joskin myös monistisia piirteitä sisältävää luonnetta ilmentävästi saatettu erikseen voimaan Suomeen oikeudessa.¹³ Eri ihmisoikeussopimuksiin kuuluvat omat valvontajärjestelmänsä, joista erityisen keskeinen on Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen yksilövalitusjärjestelmä. Euroopan unionin oikeuden alalla vaikutusta on Euroopan unionin perusoikeuskirjalla, joka tuli oikeudellisesti sitovaksi vuonna 2009 Lissabonin sopimuksen myötä.¹⁴

⁹ Jyränki ja Husa 2011, s. 131.

¹⁰ Jyränki ja Husa 2011, s. 126; HE 309/1993 vp.

¹¹ Jyränki ja Husa 2011, s. 124.

¹² Jyränki ja Husa 2011, s. 124.

¹³ Tuomas Ojanen ja Martin Scheinin, ”Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä”, teoksessa Pekka Hallberg & al., *Perusoikeudet*, WSOYpro, Helsinki, 2011, s. 179-180; Kari Hakapää, *Uusi kansainvälinen oikeus*, Talentum, Helsinki, 2010, s. 21-22.

¹⁴ Ojanen 2010, s. 132.

Ylimmät demokraattiset valtionelimet

Perustuslaki säättää eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valinnasta ja muodostamisesta, tehtävistä ja toiminnasta sekä toimivallan jaosta.

Eduskunta

Eduskunnan asema on keskeinen sen käyttäessä edustuksellista kansanvaltaa. Eduskunta voi lainsäädäntövaltansa kautta vaikuttaa myös toimivallanjakoon eri valtioelinten välillä. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa vahvistettiin parlamentaarisia piirteitä muun muassa valtioneuvoston muodostamiseen liittyen.¹⁵

Eduskunta käyttää lainsäädäntövallan lisäksi finanssivaltaa, osallistuu EU-päätöksentekoon, antaa suostumuksena erinäisiin kansainvälisiin velvoitteisiin liittyen ja valvoo valtioneuvoston toimintaa. Eduskunta voi myös ratkaista eräissä tilanteissa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisen kiistan (PeL 58 §). Eduskunnalla saattaa olla lisäksi myös muita, vähäisempia tehtäviä.¹⁶

Eduskunta koostuu kahdestasadasta kansanedustajasta, jotka valitaan välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla. Vaalioikeudesta, vaalikelpoisuudesta, ehdokkaiden asettamisoikeudesta ja vaalitivasta säädetään perustuslaissa ja tarkemmat säännökset annetaan lailla.

Eduskunnan vaalikausi on perustuslain mukaan neljä vuotta, ja se alkaa eduskunnan tulokset tultua vahvistetuksi ja jatkuu kunnes seuraavat vaalit on toimitettu. Vaalikausi on lyhyempi, mikäli toimitetaan ennenaikaiset vaalit. Eduskunnan vaalikausi jakautuu vuoden kestäviin työskentelykausiin, valtiopäiviin.

Perustuslaki sisältää lisäksi säännöksiä koskien kansanedustajan oikeusasemaa, kuten perustuslain 29 §:n mukainen kansanedustajan velvollisuus noudattaa oikeutta, totuutta ja perustuslakia, sekä kielto estää kansanedustajaa hoitamasta edustajantointaan (PeL 30.1 §).

Perustuslaissa säädettyjen eduskunnan toimintaa koskevien menettelysäännösten lisäksi eduskunta päättää omin säädöksin toiminnastaan eduskunnan työjärjestyksen sekä ohje- ja johtosäännösten kautta. Eduskuntatyön järjestämisessä merkityksellisiä ovat lisäksi puhemiehen ja varapuhemiehen muodostaman puhemiesneuvoston antamat ohjeet eduskuntatyön järjestämiseksi sekä päätökset menetteleytavoista perustuslain ja työjärjestyksen puitteissa.¹⁷

Eduskunnan toimielimistä keskeisiä ovat puhemiehen ja puhemiesneuvoston ohella valiokunnat, joissa asiat valmistellaan täysistunnon käsittelyä varten.

¹⁵ Jyränki ja Husa 2011, s. 139.

¹⁶ Jyränki ja Husa 2011, s. 139-140.

¹⁷ Jyränki ja Husa 2011, s. 157-158.

Eduskunnan täysistunnossa säädetään lait, päätetään valtion talousarviosta ja käsitellään esimerkiksi hallituksen antamat selonteot, tiedonannot ja kertomuksen. Täysistunto on myös tärkeä yhteiskunnallisen keskustelun foorumi. Täysistunnot ovat lähtökohtaisesti julkisia. Perustuslaki sisältää myös muuten säännöksiä toiminnan julkisuudesta, tiedonsaantioikeudesta ja hallituksen poliittisesta valvonnasta.

Tasavallan presidentti

Valtiosääntönormien mukaan tasavallan presidentin tehtäviin kuuluu pääosin perustuslaissa säädetyllä tavalla osallistuminen lainsäädäntö- ja hallitusvallan alaan kuuluvien päätösten tekemiseen. Presidentin valtiosääntöoikeuteen perustuvaa valtaa on karsittu vuosien aikana ja presidentin mahdollinen arvojohtajuus on valtiosääntöoikeudesta riippumatonta. Hallitusvaltaa presidentti käyttää yhdessä valtioneuvoston kanssa ja hallituksella voidaankin tarkoittaa joko valtioneuvostoa eli ministeristöä tai sisältäen valtioneuvostossa toimivan presidentin.

Presidentti valitaan välittömällä vaalilla kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Presidentiksi valitaan syntyperäinen suomalainen ehdokas, joka saa yli puolet äänistä. Ellei ensimmäisellä kierroksella yksikään ehdokkaista saa yli puolia äänistä, järjestetään toinen kierros (PeL 54 §). Presidentin estyessä hoitamaan toimiaan tilapäisesti tai pysyvästi siirtyy toimivalta perustuslain mukaisesti.

Presidentin valtuuksista säädetään perustuslaista, minkä lisäksi presidentillä on joitain laissa säädettyjä tehtäviä. Presidentin on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö (PeL 128 §). Aiemmin presidentille toimivaltuuksiin vahvasti kuulunutta ulkopoliittikkaa presidentti johtaa nykyisin yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (PeL 93 §).

Presidentin tekee perustuslain 58 §:n mukaisesti päätöksensä pääsääntöisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tästä poikkeuksena presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta eräistä samassa pykälässä luetelluista asioista. Lisäksi ulkopoliittikan hoitaminen on osin vapaamuotoista.

Valtioneuvosto

Valtioneuvosto eli ministeristö käyttää ylintä julkista valtaa hallinnossa. Valtioneuvostosta käytetään usein myös nimeä hallitus, joskin hallitukseen voidaan katsoa kuuluvan myös presidentin. Valtioneuvosto toimii valtioneuvoston yleisistuntona tai kokoontuneena presidentin esittelyyn. Valtioneuvoston ratkaistavaksi säädetty asia tulla ratkaistavaksi paitsi yleisistunnossa myös ministeriössä. Erotuksena presidentin tehtäviin valtioneuvosto on hallinnossa "yleisviranomainen" joka hoitaa myös muita hallinnollisia tehtäviä kuin mitä sille on lainsäädännössä nimenomaisesti osoitettu.¹⁸

¹⁸ Jyränki ja Husa 2011, s. 188.

Ministerin kelpoisuusehtojen mukaan ministerin on oltava rehelliseksi ja taitavaksi tunnettu ja Suomen kansalainen (PeL 60.1 §). Eduskunnan rooli valtioneuvoston muodostamisessa on aiempaa vahvempi, jotta valtioneuvosto nauttisi eduskunnan luottamusta. Eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää. Presidentti nimittää myös ministerit pääministerin tekemän ehdotuksen mukaisesti (PeL 61 §).

Pääministerin aseman vahvistumista ilmentää pääministerin tehtävien kuvaus perustuslain 66 §:ssä samoin kuin pääministerin roolin hallituksen muodostamisprosessissa. Pääministerillä on lisäksi muita perustuslain määrittämiä valtuuksia ja tehtäviä kuten Suomen Eurooppa-politiikan johtaminen.¹⁹

Valtioneuvostoon laajassa mielessä kuuluvat valtioneuvoston yleisistunnon lisäksi ministeriöt sekä valtioneuvoston kanslia ja oikeuskanslerinvirasto. Valtioneuvostossa voi olla apueliminä asioita valmistelevia ministerivaliokuntia (PeL 67.2 §). Ministerit ohjaat suoritustasoa toiminta- ja taloussuunnitelmian kautta ja ministeriöillä on jossain määrin ohjausvaltaa esimerkiksi hallinnollisin määräyksin toimialallaan.

Kunnallinen itsehallinto, Ahvenanmaan erityisasema ja yliopistot

Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon (PeL 121 §). Perustuslaki sisältää säännöksiä kunnan verotusoikeudesta, kuntajaon perusteista ja vaalioikeudesta kunnallisvaaleissa, ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnallishallinto ilmentää erityisesti kansanvaltaisuutta. Kuntien toimialat jaetaan yleiseen ja erityiseen toimialaan. Näistä ensimmäistä kunnat saavat hoitaa mahdollisuuksiensa mukaan kunnanvaltuuston johtamina keräämillään verovaroilla. Erityisellä toimialalla tarkoitetaan valtion kunnille osoittamia pakollisia tehtäviä, jotka voivat koskea esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa, perusopetusta, kaavoitusta ja rakentamista. Kunnat voivat hoitaa tehtäviä myös yhteistoiminnassa toisten kuntien kanssa. Erityisellä toimialalla valtion viranomaiset myös valvovat toiminnan alueellista yhtenäisyyttä ja aluehallintoviranomaiset voivat kantelun johdosta tutkia kuntien toimien laillisuutta.

Ahvenanmaan maakunnalla on erityisasema, josta säädetään lailla (PeL 120 §). Myös yliopistoilla on lailla säädetyllä tavalla itsehallinto (PeL 123 §).

Säädösvallan jakautuminen

Suomessa säädösvalta kuuluu lähtökohtaisesti eduskunnalle (PeL 3.1 §), joka voi siirtää sitä jossain määrin myös presidentille, valtioneuvostolle tai muulle viranomaiselle. Eduskunta säätää lakeja, kun taas presidentin ja valtioneuvoston antamat säädökset ovat muodoltaan asetuksia. Säädetessä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (PeL 80.1 §) tai eräistä muista perustuslaissa lailla

¹⁹ Jyränki ja Husa 2011, s. 201.

säädettäväksi määräytyistä asioista on säädösten oltava muodoltaan eduskuntalakeja. Valtioneuvosto ja presidentti ottavat osaa lainsäätämiseen myös lainsäädäntöaloitteen ja lakien vahvistamisen kautta. Lainsäädäntöaloitteen voivat tehdä myös yksittäiset kansanedustajat tai joukko kansalaisia kansalaisaloitteen kautta. Aloitteen kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamiseksi voi tehdä ainoastaan hallitus.

Suomessa voimassa olevia säädöksiä säädetään lisäksi Euroopan unionissa ja myös kansainvälinen oikeus vaikuttaa säädösvallan laajuuteen. Eduskunta säätää "kotoperäisten" säädöksiä lisäksi "ulkoperäisiä" säädöksiä, joilla saatetaan voimaan kansainvälisiä velvoitteita.²⁰ Euroopan unionin toimivalta ja myös lainsäädäntövalta on osin unionin yksinomaista toimivaltaa (esim. kauppapolitiikan ja kilpailupolitiikan alalla) ja osin jäsenvaltioiden kanssa jaettua toimivaltaa (esim. ympäristöasioissa). Perustuslakia muuttava tai siitä poikkeava lainsäädäntö edellyttävät erityistä säätämisyjärjestystä. Ahvenanmaan maakunnassa säädösvallasta osa kuuluu Ahvenanmaan maakuntapäiville.

Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti käyttävät yhdessä Euroopan unionin lainsäädäntövaltaa. Osa unionin lainsäädännöstä on jäsenvaltiossa suoraan sovellettavaa oikeutta ja osa on taas saatettava kansallisesti voimaan. Euroopan unionin säädösten muodot ovat EU-asetukset (huom. erotettava kansallisista asetuksista) ja direktiivit. EU-asetukset vaikuttavat välittömästi jäsenvaltiossa ja direktiivit ovat puolestaan lainsäädäntöohjeita, joiden tavoitteita jäsenvaltiot toteuttavat eri keinoin, muun muassa lainsäädäntötoimin.²¹ Myös Suomi osaltaan vaikuttaa unionin säädäntöön jäsenvaltiona.

Lainsäädäntömenettely Suomessa

Sekä valtioneuvostolla että yksittäisellä kansanedustajalla on oikeus tehdä eduskunnalle lainsäädäntöaloite eli lakialoite, johon tulee sisältyä säädöstekstin muotoon laadittu lakiehdotus. Kansanedustajat voivat tehdä lisäksi toimenpideoitteita, joiden tarkoituksena on saada valtioneuvosto ryhtymään lainvalmisteluun. Myös kansalaiset voivat tehdä kansalaisaloitteita lakialoitteen tai toimenpideoitteen muodossa (PeL 53 §, Kansalaisaloitelaki 12/2012, 4 §).

Eduskunnassa lainsäädäntöasiat valmistellaan lainsäädäntöaloitteiden pohjalta eduskunnan valiokunnissa (PeL 72.1 §). Valiokunnat kuulevat myös tarpeellisia tahoja ja voivat pyytää toisilta valiokunnilta lausuntoja. Valmisteleva valiokunta laatii mietinnön eduskunnan täysistunnolle lain sisällöstä tai esittää lakiehdotuksen hylkäämistä. Eduskunnan täysistunto voi ensimmäisen käsittelyn aikana pyytää asiasta lausunnon vielä toiselta valiokunnalta. Ensimmäisessä käsittelyssä määräytyy lakiehdotuksen sisältö ja toisessa käsittelyssä tehdään lopullinen päätös lakiehdotuksen hyväksymisestä ilman muutoksia sisältöön tai sen hylkäämisestä.

²⁰ Jyränki ja Husa 2011, s. 222.

²¹ Jyränki ja Husa 2011, s. 223-225; Ojanen 2010, s. 38-44.

Eduskunta voi muuttaa lakiehdotusta alkuperäisestä lainsäädäntöaloitteesta vielä ensimmäisen käsittelyn aikana. Hallitus voi myös käyttää väliitulokeinoja lainsäädäntömenettelyn aikana joko täydentämällä esitystään tai peruuttamalla esityksensä. Täydentäminen voidaan antaa ennen kunnes valmistelevalle valiokunnalle on antanut mietinnön. Hallitus voi peruuttaa esityksensä kunnes asiasta on päätetty eduskunnan toisessa käsittelyssä (PL 71 §). Hallituksen peruuttaessa esityksensä asia raukeaa.

Perustuslainsäätämisen järjestys eroaa tavallisen lain säätämisestä siten, että eduskunnan lopullinen päätös toisessa käsittelyssä tehdään vasta vaalien jälkeisessä uudessa eduskunnassa 2/3-enemmistöllä. Jos perustuslain muutos julistetaan kuitenkin kiireiseksi 5/6-enemmistöllä jo ensimmäisessä käsittelyssä, voidaan muutoksesta päättää heti (PeL 73 §).

Poikkeuslait ovat Suomen valtiosääntöoikeuteen kuuluva erikoisuus, jolla tarkoitetaan perustuslainsäätämisen järjestyksessä säädettyjä lakeja, joilla poiketaan perustuslaista muuttamatta sen tekstiä, eli muutetaan perustuslakia ainoastaan aineellisesti. Vuoden 2000 perustuslain myötä poikkeuslain käyttämisestä on pyritty välttämään ja poikkeuslailla voidaan säätää vain "rajatusta poikkeuksesta".

Supistettu perustuslainsäätäminen on menettely, jota on käytetty, kun on poikettu perustuslaista saatettaessa valtiosisäisesti voimaan valtiosopimus tai kansainvälinen velvoite. Tuolloin lopullinen päätös voidaan tehdä ilman kiireelliseksi julistamista heti 2/3-enemmistöllä. Nykyisin myös merkittävä toimivallan siirto Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle voidaan eduskunnassa hyväksyä 2/3-enemmistöllä (PL 94 §).

Lain tultua hyväksytyksi eduskunnassa se esitellään presidentille vahvistettaviksi. Presidentin on kolmen kuukauden kuluessa päätettävä, vahvistaako hän vai jättääkö vahvistamatta lain. Presidentti voi tämän määräajan sisällä vielä hankkia lasunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Jos lakia ei vahvisteta, se otetaan eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi ja voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä, jolloin se tulee voimaan ilman vahvistusta. Kun presidentti on vahvistanut lain tai se on tullut eduskunnan päätöksellä voimaan, laki promulgoidaan, eli presidentti allekirjoittaa ja asianomainen ministeri vahvistaa lain. Tämän jälkeen laki julkaistaan.

Oikeuslaitos

Oikeusvaltiota toteuttavan oikeuslaitoksen laajassa mielessä muodostavat tuomioistuinlaitos, poliisi, syyttäjälaitos ja täytäntöönpanoviranomaiset.²²

Tuomioistuinlaitokseen kuuluu yleisiä tuomioistuimia ja yleisiä hallintotuomioistuimia sekä erityistuomioistuimia. Yleisiä tuomioistuimia ovat

²² Jyränki ja Husa, s. 320.

korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet, yleisiä hallintotuomioistuimia puolestaan korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Satunnaisten tuomioistuinten perustaminen on kielletty (PeL 98 §).

Lainkäytön riippumattomuuden tulee olla sekä rakenteellista että tapauskohtaista. Tuomioistuinten rakenteellisella riippumattomuudella tarkoitetaan, yhtäältä ettei nimittäjä voi vaatia tuomarilta tietynsisältöisiä ratkaisuja ja toisaalta, ettei tuomareiden nimityksen tulisi lähtökohtaisesti olla määräaikaisia.²³ Tapauskohtaisella riippumattomuudella tarkoitetaan, etteivät lainsäädäntö- tai toimeenpanovallan edustajat saa pyrkiä vaikuttamaan siihen miten yksittäinen oikeustapaus ratkaistaan tuomioistuimessa. Myöskään kansalliset tuomioistuimet eivät saa pyrkiä vaikuttamaan toisiinsa, ja esimerkiksi ennakkopäätöksillä on ohjaavaa vaikutusta, mutta ne eivät ole oikeudellisesti sitovia.²⁴

Syyttäjälaitos on toiminnallisesti yhteydessä tuomioistuimiin, mutta on samalla siitä erillinen ja riippumaton. Syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä (PeL 104 §).

Poliisin tehtävänä oikeusvaltion osana on turvata oikeus- ja yhteiskuntajärjestystä, ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä ennaltaestää, paljastaa ja sevlittää rikoksia ja saattaa niitä syyteharkintaan. Poliisilla on lisäksi lupahallintoon sekä kadonneisiin tai onnettomuuteen joutuneisiin henkilöihin liittyviä tehtäviä (Poliisilaki 872/2011, 1 §).

Laillisuusvalvonta

Laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan sen valvontaa, että julkisessa toiminnassa noudatetaan lakia. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on lisäksi erityinen velvoite turvata perus- ja ihmisoikeudet, ja laillisuusvalvonta kohdistuu myös tämän velvoitteen valvontaan.

Ylimpien laillisuusvalvojen, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, lisäksi laillisuusvalvontaa harjoittavat aluehallintovirastot, sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto sekä erityisvaltuutetut kuten esimerkiksi vähemmistövaltuutettu. Euroopan unionin toimielimiin ja laitoksiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa harjoittaa Euroopan oikeusasiamies.

Perustuslainmukaisuuden valvonta

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on tapahtunut Suomessa perinteisesti lainsäätämisen yhteydessä, ja jo lainvalmistelussa tulisi huomioida perustuslainmukaisuus. Eduskunnassa erityisesti perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakien perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PeL 74 §). Vuoden 2000 perustuslainuudistuksen jälkeen myös tuomioistuinten

²³ Jyränki ja Husa, s. 325.

²⁴ Jyränki ja Husa, s. 326-327.

on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa (PeL 106 §). Jos lakia alempi säännös kuten asetus on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa sitä ei saa soveltaa tuomioistuinten lisäksi myöskään muissa viranomaisissa (PeL 107 §).

Lähteet

Kirjallisuus

Kari Hakapää, *Uusi kansainvälinen oikeus*, Talentum, Helsinki, 2010.

Pekka Hallberg & al., *Perusoikeudet*, WSOYpro, Helsinki, 2011.

Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro (toim.), *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen, Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen*, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 23, Hansaprint Oy, Vantaa, 2012.

Antero Jyränki ja Jaakko Husa, *Valtiosääntöoikeus*, Lakimiesliiton kustannus, Kariston Kirjapaino Oy, Hämeenlinna, 2012.

Tuomas Ojanen, *EU-oikeuden perusteita*, Edita, Helsinki, 2010.

Tuomas Ojanen, *Perusoikeusjuridiikka*, Oikeustieteellinen tiedekunta, Forum Iuris, Unigrafia Oy, 2015.

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

Virallislähteet

HE 309/1993 vp.

